

JUDICIAL COMPENSATION AND BENEFITS COMMISSION

BOOK OF EXHIBITS AND DOCUMENTS
of the
CANADIAN SUPERIOR COURT JUDGES ASSOCIATION
and the
CANADIAN JUDICIAL COUNCIL

April 6, 2023

Pierre Bienvenu, Ad. E.
Audrey Boctor
Étienne Morin-Levesque
IMK LLP / s.e.n.c.r.l.



Tab #	Description
	Jurisprudence
1	<i>Moreau-Bérubé v. New Brunswick (Judicial Council)</i> , 2002 SCC 11 , [2002] 1 SCR 249 (excerpt)
2	<i>Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 1999 CanLII 699 (SCC) , [1999] 2 S.C.R. 81 (excerpt)
3	<i>Therrien (Re)</i> , [2001] 2 S.C.R. 3, 2001 SCC 35 (excerpt)
4	<i>Canada (Attorney General) v. Canada (Commission of Inquiry on the Blood System)</i> , 1997 CanLII 323 (SCC) , [1997] 3 SCR 440 (excerpt)
5	<i>Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island</i> , 1997 CanLII 317 (SCC) , [1997] 3 S.C.R. 3 (excerpt)
6	<i>Provincial Court Judges' Assn. of New Brunswick v. New Brunswick (Minister of Justice)</i> ; <i>Ontario Judges' Assn. v. Ontario (Management Board)</i> ; <i>Bodner v. Alberta</i> ; <i>Conférence des juges du Québec v. Québec (Attorney General)</i> ; <i>Minc v. Québec (Attorney General)</i> , [2005] 2 S.C.R. 286, 2005 SCC 44
7	<i>Canada (Attorney General) v. Mavi</i> , 2011 SCC 30 , [2011] 2 SCR 504
	Doctrine
8	Donald J.M. Brown and Hon. John M. Evans, <i>Judicial Review of Administrative Action in Canada</i> (2022, loose-leaf ed.)
	Quadrennial Commission
9	Report of the Third Quadrennial Judicial Compensation and Benefits Commission, dated May 30, 2008 (Block Commission Report) (excerpts)
10	Notice issued by the Judicial Compensation and Benefits Commission (December 8, 2011)
11	Response to Notice by the Government (December 12, 2011)
12	Report of the Fourth Quadrennial Judicial Compensation and Benefits Commission, dated May 15, 2012 (Levitt Commission Report) (excerpts)
13	Report of the Fifth Quadrennial Judicial Compensation and Benefits Commission, dated June 30, 2016 (Rémillard Commission Report) (excerpts)
14	Submissions of the Government of Canada (March 29, 2021)
15	Report of the Sixth Quadrennial Judicial Compensation and Benefits Commission, dated August 30, 2021 (Turcotte Commission Report)
16	<i>Report on the Pre-Appointment Earnings of Judges for the Department of Justice Canada</i> (January 2008)
17	Supplementary Reply Submission of the Association and Council (February 12, 2008)
18	Report on the Canada Revenue Agency's pre-appointment income data (February 12, 2008)
19	Transcript of the March 3, 2008 Public Hearings of the Block Commission (excerpts)
20	Submissions of the Government of Canada on the Proposal for a Pre-Appointment Income Study (January 19, 2016)
21	Response of the Association and the Council to the proposal by the Government for a Pre-Appointment Income Study (January 29, 2016)
22	Ruling Respecting Preliminary Issues: Pre-Appointment Income Study and Representational Costs of Prothonotaries (February 18, 2016)
23	Association and Council's Reply Submission (March 29, 2016)
24	Transcript from the public hearings of the Rémillard Commission (April 28, 2016) (excerpts)
25	Joint Submission of the CSCJA and CJC (March 29, 2021)

Her Majesty the Queen in Right of the Province of New Brunswick, as represented by the Office of the Executive Council, and the Judicial Council *Appellants*

v.

Judge Jocelyne Moreau-Bérubé *Respondent*

INDEXED AS: MOREAU-BÉRUBÉ v. NEW BRUNSWICK (JUDICIAL COUNCIL)

Neutral citation: 2002 SCC 11.

File No.: 28206.

2001: June 19; 2002: February 7.

Present: McLachlin C.J. and L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour and LeBel JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR NEW BRUNSWICK

Administrative law — Judicial review — Standard of review — Natural justice — Rules of procedural fairness — Provincial Judicial Council recommending that Provincial Court judge be removed from office because of statements she made in court — Applicable standard of review of Council's decision — Whether Council violated rules of procedural fairness by imposing penalty more severe than that recommended by inquiry panel — Whether Council bound to follow findings of inquiry panel — Whether Council's decision to recommend removal of judge justified — Provincial Court Act, R.S.N.B. 1973, c. P-21, s. 6.11(4).

Constitutional law — Judicial independence — Security of tenure of judges — Provincial legislation empowering Lieutenant-Governor in Council to remove Provincial Court judge without first addressing Legislative Assembly — Whether procedure set out in legislation to sanction misconduct of Provincial Court judges meets minimal standards required to ensure respect for principle of judicial independence — Provincial Court Act, R.S.N.B. 1973, c. P-21, s. 6.11(8).

Sa Majesté la Reine du chef de la province du Nouveau-Brunswick, représentée par le Bureau du Conseil exécutif, et le Conseil de la magistrature *Appellants*

c.

La juge Jocelyne Moreau-Bérubé *Intimée*

RÉPERTORIÉ : MOREAU-BÉRUBÉ c. NOUVEAU-BRUNSWICK (CONSEIL DE LA MAGISTRATURE)

Référence neutre : 2002 CSC 11.

N° du greffe : 28206.

2001 : 19 juin; 2002 : 7 février.

Présents : Le juge en chef McLachlin et les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour et LeBel.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU NOUVEAU-BRUNSWICK

Droit administratif — Révision judiciaire — Norme de révision — Justice naturelle — Règles d'équité procédurale — Conseil provincial de la magistrature recommandant la révocation d'une juge de la Cour provinciale en raison de déclarations qu'elle a faites en cour — Norme de révision applicable à la décision du Conseil — Le Conseil a-t-il violé les règles de l'équité procédurale en imposant une sanction plus sévère que celle recommandée par le comité d'enquête? — Le Conseil était-il tenu de suivre les conclusions du comité d'enquête? — La décision du Conseil de recommander la révocation de la juge était-elle justifiée? — Loi sur la Cour provinciale, L.R.N.-B. 1973, ch. P-21, art. 6.11(4).

Droit constitutionnel — Indépendance judiciaire — Inamovibilité des juges — Loi provinciale autorisant le lieutenant-gouverneur en conseil à démettre un juge de la Cour provinciale de ses fonctions sans s'adresser au préalable à l'Assemblée législative — La procédure établie par la loi pour sanctionner l'inconduite d'un juge de la Cour provinciale est-elle conforme aux normes minimales requises pour garantir le respect du principe de l'indépendance judiciaire? — Loi sur la Cour provinciale, L.R.N.-B. 1973, ch. P-21, art. 6.11(8).

The respondent, a judge of the New Brunswick Provincial Court, made derogatory comments about the residents of the Acadian Peninsula while presiding over a sentencing hearing. Three days later, while presiding in an unrelated hearing, she made an apology. The Judicial Council received several complaints alleging misconduct and an inability on the part of the respondent to continue to perform her duties as a Provincial Court judge. The majority of a three-member inquiry panel, appointed to conduct an inquiry and report findings, concluded that the respondent's comments did constitute misconduct, but that she was still able to perform her duties as a judge. They recommended that she receive a reprimand. Under s. 6.11(4) of the *Provincial Court Act*, the Council was then required to make a decision "[b]ased on the findings contained in the [panel's] report". Despite the panel's findings the Council concluded that the respondent's remarks created a reasonable apprehension of bias and a loss of the public trust and recommended that she be removed from her office as judge. The respondent filed an application for judicial review of the Council's decision. The Court of Queen's Bench quashed the Council's decision on the grounds that the rules of natural justice had been breached and that the Council had exceeded its jurisdiction by ignoring findings of fact made by the panel. The majority of the Court of Appeal upheld that decision.

Held: The appeal should be allowed and the decision of the New Brunswick Judicial Council should be restored.

This Court's jurisprudence has evolved to endorse a pragmatic and functional approach to determining the proper standard of review for a decision from an administrative tribunal. Here, a consideration of the relevant factors leads to the conclusion that a high degree of deference should be afforded to the Judicial Council's decisions.

A core principle of judicial independence is the liberty of the judge to hear and decide cases without fear of external reproach. Judicial councils as well as reviewing courts must remain acutely alive to the high level of protection that applies to comments made by judges in the conduct of court proceedings. However, while judges must be free to speak in their judicial capacity, and must be perceived to speak freely, there will unavoidably be occasions where their actions will be called into question. When a disciplinary process is launched to look at the conduct of an individual judge, it is alleged that an abuse of judicial independence by a judge has threatened the integrity of the judiciary as a whole and that the harm alleged is not curable by the appeal process. Part of the

L'intimée, une juge de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick, a fait des commentaires désobligeants au sujet des résidents de la péninsule acadienne alors qu'elle présidait une audience de détermination de la peine. Trois jours plus tard, alors qu'elle présidait une autre audience, elle a présenté ses excuses. Le Conseil de la magistrature a reçu plusieurs plaintes alléguant l'inconduite et l'inaptitude de l'intimée à continuer d'exercer ses fonctions de juge d'une cour provinciale. Les membres majoritaires d'un comité d'enquête, formé de trois membres et nommé pour mener une enquête et faire rapport de ses conclusions, ont conclu que les commentaires de l'intimée constituaient une inconduite mais qu'elle était toujours apte à exercer ses fonctions de juge. Ils ont recommandé une réprimande. En application du par. 6.11(4) de la *Loi sur la Cour provinciale*, le Conseil devait ensuite rendre une décision « en se fondant sur les conclusions du rapport » du comité. Malgré les conclusions du comité, le Conseil a conclu que les commentaires de l'intimée avaient donné lieu à une crainte raisonnable de partialité et miné la confiance du public, et il a recommandé sa révocation. L'intimée a déposé une requête en révision judiciaire de la décision du Conseil. La Cour du Banc de la Reine a annulé la décision du Conseil aux motifs qu'il y avait eu contravention aux règles de la justice naturelle et que le Conseil avait outrepassé sa compétence en ne tenant pas compte des conclusions de fait du comité. Les juges majoritaires de la Cour d'appel ont confirmé cette décision.

Arrêt : Le pourvoi est accueilli et la décision du Conseil de la magistrature du Nouveau-Brunswick est rétablie.

Dans ses arrêts, la Cour en est venue à adopter une approche pragmatique et fonctionnelle quant à la détermination de la norme de révision applicable à la décision d'un tribunal administratif. En l'espèce, l'examen des facteurs pertinents mène à la conclusion qu'il faut faire preuve d'un degré de retenue élevé à l'égard des décisions du Conseil de la magistrature.

Le principe essentiel de l'indépendance judiciaire est la liberté du juge d'entendre et de trancher les affaires sans craindre les reproches de l'extérieur. Les conseils de la magistrature ainsi que les cours de révision doivent demeurer fort conscients du degré élevé de protection qui s'attache aux commentaires que font les juges dans le cadre de la conduite des audiences. Toutefois, même si les juges doivent être libres de s'exprimer dans l'exercice de leurs fonctions et qu'ils doivent être perçus comme tels, il y aura inévitablement des cas où leurs actes seront remis en question. Lorsqu'on entreprend une enquête disciplinaire pour examiner la conduite d'un juge, il existe une allégation selon laquelle l'abus de l'indépendance judiciaire par ce juge menace l'intégrité de la

expertise of the Judicial Council lies in its appreciation of the distinction between impugned judicial actions that can be dealt with through a normal appeal process, and those that may threaten the integrity of the judiciary as a whole, thus requiring intervention through the disciplinary provisions of the *Provincial Court Act*. A council composed primarily of judges, alive to the delicate balance between judicial independence and judicial integrity, is eminently qualified to render a collegial decision regarding the conduct of a judge. A single judge sitting in judicial review of a decision of the Council would not enjoy a legal or judicial advantage.

While the proper interpretation of s. 6.11(4) of the Act, as to whether it binds the Judicial Council to the findings of fact made by the inquiry panel, is a question of law normally attracting a “correctness” standard of review, questions of law arising from the interpretation of a statute within the tribunal’s area of expertise will also attract some deference where other factors of the pragmatic and functional analysis suggest such deference is the legislative intention. In this case, the Council was interpreting an operational provision within its own statute, which conferred upon it a special and unique decision-making role within the justice system. The Council must be regarded as having a reasonable degree of specialization and a high level of expertise. Reviewing courts should not intervene unless the interpretation adopted by the Council is not one that the provision can reasonably bear. Applying the proper standard of review to the interpretation given by the Council to the scope of its mandate based on its interpretation of s. 6.11(4), that standard being one of reasonableness *simpliciter*, the reviewing judge and the majority of the Court of Appeal should not have substituted their interpretation of that provision for the one adopted by the Council. In any event the interpretation given by the Council should be upheld even on a correctness standard. To suggest that the words “based on” in s. 6.11(4) have a binding effect creates a number of inconsistencies and incongruities within the Act. Moreover, any delegation of decision-making power from a tribunal to another body must be clearly and expressly authorized by statute. In this case, the Act clearly indicates that the Council is to make the decision with regard to the sanction, if any, that should be imposed. The words “based on” cannot be read to permit an abdication of that authority.

magistrature dans son ensemble et que le processus d’appel ne peut pas remédier au préjudice allégué. Une partie de l’expertise du Conseil de la magistrature consiste à apprécier la distinction entre les actes contestés des juges qui peuvent être traités au moyen d’un processus d’appel normal et ceux qui sont susceptibles de menacer l’intégrité de la magistrature dans son ensemble, exigeant donc une intervention par l’application des dispositions disciplinaires de la *Loi sur la Cour provinciale*. Un conseil composé principalement de juges, conscient de l’équilibre délicat entre l’indépendance judiciaire et l’intégrité de la magistrature, est éminemment qualifié pour rendre une décision collégiale au sujet de la conduite d’un juge. Un juge siégeant seul en révision judiciaire d’une décision du Conseil ne jouirait pas d’un avantage sur le plan juridique ou judiciaire.

Bien que la question de savoir s’il convient d’interpréter le par. 6.11(4) de la Loi comme obligeant le Conseil de la magistrature à adopter les conclusions de fait du comité d’enquête soit une question de droit, qui pourrait normalement entraîner l’application de la norme de révision de la « décision correcte », les questions de droit découlant de l’interprétation d’une loi située dans le domaine d’expertise du tribunal administratif exigeront aussi une certaine retenue si d’autres facteurs de l’analyse pragmatique et fonctionnelle semblent indiquer que cela correspond à l’intention du législateur. En l’espèce, le Conseil a interprété une disposition d’application de sa propre loi constitutive, laquelle lui confère un rôle décisionnel spécial et unique au sein du système de justice. Il faut considérer le Conseil comme ayant un degré de spécialisation raisonnable et un niveau élevé d’expertise. Les cours de révision ne devraient pas intervenir à moins que le Conseil n’ait adopté une interprétation que la disposition ne peut pas raisonnablement soutenir. Compte tenu de la norme de révision applicable à la façon dont le Conseil a conçu la portée de son mandat selon son interprétation du par. 6.11(4), soit la norme de la décision raisonnable *simpliciter*, le juge siégeant en révision et les juges majoritaires de la Cour d’appel n’auraient pas dû substituer leur interprétation de cette disposition à l’interprétation adoptée par le Conseil. De toute manière, l’interprétation du Conseil doit être confirmée même en fonction de la norme de la décision correcte. Prétendre que le terme « en se fondant sur » figurant au par. 6.11(4) lie le Conseil donne naissance à des contradictions et incongruïtés dans la Loi. De plus, toute délégation de pouvoir décisionnel d’un tribunal administratif à un autre organisme doit être clairement et expressément autorisée par la loi. En l’espèce, la Loi indique clairement que c’est le Conseil qui doit décider de la sanction à imposer, s’il y a lieu. On ne peut interpréter le terme « en se fondant sur » comme permettant une renonciation à ce pouvoir.

The Council's ultimate decision to recommend the respondent's removal from office, which is a question of mixed law and fact, was justifiable. The Council must serve its purpose with some degree of authority and finality, and its conclusions on questions of mixed law and fact should be afforded a high degree of deference and should not be interfered with unless they are patently unreasonable. It was within the Council's power to draw its own conclusions, and, in light of the sweeping and generalized nature of the respondent's derogatory comments, the conclusion reached by the Council was not patently unreasonable. Even on a standard of reasonableness *simpliciter*, there is no basis to interfere with the Council's decision.

Evaluating whether procedural fairness has been adhered to by a tribunal requires an assessment of the procedures and safeguards required in a particular situation. The duty to comply with the rules of natural justice and to follow rules of procedural fairness extends to all administrative bodies acting under statutory authority. The Council did not violate the respondent's right to be heard by not expressly informing her that they might impose a sanction clearly open to them under the Act. Acknowledging that the nature of these disciplinary proceedings imposes on the Council a stringent duty to act fairly, there was no breach of the rules of natural justice in this case.

The procedure set forth by the Act to sanction misconduct of a Provincial Court judge does meet the minimal standards required to ensure respect for the principle of judicial independence.

Cases Cited

Followed: *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982; *Therrien (Re)*, [2001] 2 S.C.R. 3, 2001 SCC 35; **referred to:** *Michaud v. Institut des comptables agréés (N.-B.)* (1994), 149 N.B.R. (2d) 328; *College of Physicians and Surgeons (Ont.) v. Petrie* (1989), 32 O.A.C. 248; *Jackson v. Saint John Regional Hospital* (1993), 136 N.B.R. (2d) 64; *Valente v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673; *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3; *Pasiechnyk v. Saskatchewan (Workers' Compensation Board)*, [1997] 2 S.C.R. 890; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748; *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048; *Ruffo v. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 S.C.R. 267; *R. v. Lippé*, [1991] 2 S.C.R. 114; *Beauregard v. Canada*, [1986] 2 S.C.R. 56; *Vriend v. Alberta* (1996), 132 D.L.R. (4th) 595; *R. v. Ewanchuk* (1998), 13 C.R. (5th) 324; *Alberta (Provincial Court Judge) v. Alberta*

La décision finale du Conseil de recommander la révocation de l'intimée, qui constitue une question mixte de droit et de fait, était justifiable. Le Conseil doit atteindre son objectif en rendant des décisions ayant une certaine autorité et un certain caractère définitif, et ses conclusions sur les questions mixtes de droit et de fait exigent un degré élevé de retenue et ne doivent pas être modifiées à moins d'être manifestement déraisonnables. Il était du pouvoir du Conseil de tirer ses propres conclusions et, vu la grande portée et la nature généralisée des commentaires désobligeants de l'intimée, la conclusion du Conseil n'était pas manifestement déraisonnable. Même selon la norme de la décision raisonnable *simpliciter*, il y a aucun motif justifiant la modification de la décision du Conseil.

Pour vérifier si un tribunal administratif a respecté l'équité procédurale, il faut établir quelles sont les procédures et les garanties requises dans un cas particulier. L'obligation de se conformer aux règles de justice naturelle et à celles de l'équité procédurale s'étend à tous les organismes administratifs qui agissent en vertu de la loi. Le Conseil n'a pas porté atteinte au droit de l'intimée d'être entendue en ne l'informant pas expressément qu'il pourrait lui imposer une sanction que lui permet clairement la Loi. La nature de ces procédures disciplinaires imposant au Conseil une stricte obligation d'agir équitablement, il n'y a eu aucune violation des règles de justice naturelle en l'espèce.

La procédure qu'a établie la Loi pour sanctionner l'inconduite d'un juge d'une cour provinciale est conforme aux normes minimales requises pour garantir le respect du principe de l'indépendance judiciaire.

Jurisprudence

Arrêts suivis : *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; *Therrien (Re)*, [2001] 2 R.C.S. 3, 2001 CSC 35; **arrêts mentionnés :** *Michaud c. Institut des comptables agréés (N.-B.)* (1994), 149 R.N.-B. (2^e) 328; *College of Physicians and Surgeons (Ont.) c. Petrie* (1989), 32 O.A.C. 248; *Jackson c. Saint John Regional Hospital* (1993), 136 R.N.-B. (2^e) 64; *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673; *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3; *Pasiechnyk c. Saskatchewan (Workers' Compensation Board)*, [1997] 2 R.C.S. 890; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748; *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048; *Ruffo c. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 R.C.S. 267; *R. c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114; *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56; *Vriend c. Alberta* (1996), 132 D.L.R. (4th) 595; *R. c. Ewanchuk* (1998), 13 C.R.

(*Provincial Court Chief Judge*) (1999), 71 Alta. L.R. (3d) 214, 1999 ABQB 309, aff'd (2000), 192 D.L.R. (4th) 540, 2000 ABCA 241; *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653; *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311; *Cardinal v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643; *Kane v. Board of Governors of the University of British Columbia*, [1980] 1 S.C.R. 1105; *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525.

Statutes and Regulations Cited

Inquiries Act, R.S.N.B. 1973, c. I-11, s. 8.
Provincial Court Act, R.S.N.B. 1973, c. P-21 [am. 1987, c. 45], ss. 6 [rep. & sub. 1985, c. 66, s. 2], 6.1(1) [am. 1990, c. 21, s. 1], 6.6(1), (3), 6.7(1) to (5), 6.8(1), 6.9(1) [*idem*, s. 2], (7), (8), (10), 6.10(1), (3), 6.11(1) to (4), (8).

Authors Cited

Brown, Donald J. M., and John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, vol. 1. Toronto: Canvasback, 1998 (loose-leaf updated 2001, release 2).
 Canada. Commission of Inquiry Re: The Hon. Mr. Justice Leo A. Landreville. *Inquiry Re: The Honourable Justice Leo A. Landreville*. Ottawa: The Commission, 1966.
 Canada. *Journals of the House of Commons*, vol. LXXII, 5th Sess., 17th Parl., January 26, 1934, p. 18.
 Canadian Judicial Council. Inquiry Committee Appointed under subsection 63(1) of the *Judges Act*. *Report to the Canadian Judicial Council by the Inquiry Committee appointed under subsection 63(1) of the Judges Act to conduct a public inquiry into the conduct of Mr. Justice Jean Bienvenue of the Superior Court of Quebec in R. v. T. Théberge*. Ottawa: The Council, 1996.
 Canadian Judicial Council. Inquiry Committee Established Pursuant to Subsection 63(1) of the *Judges Act*. *Report to the Canadian Judicial Council of the Inquiry Committee Established Pursuant to Subsection 63(1) of the Judges Act at the Request of the Attorney General of Nova Scotia*. Ottawa: The Council, 1990.
 de Smith, Stanley A. *Judicial Review of Administrative Action*, 4th ed. London: Stevens, 1980.
 Friedland, Martin L. *A Place Apart: Judicial Independence and Accountability in Canada*. Ottawa: Canadian Judicial Council, 1995.

(5th) 324; *Alberta (Provincial Court Judge) c. Alberta (Provincial Court Chief Judge)* (1999), 71 Alta. L.R. (3d) 214, 1999 ABQB 309, conf. par (2000), 192 D.L.R. (4th) 540, 2000 ABCA 241; *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653; *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311; *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643; *Kane c. Conseil d'administration de l'Université de la Colombie-Britannique*, [1980] 1 R.C.S. 1105; *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525.

Lois et règlements cités

Loi sur la Cour provinciale, L.R.N.-B. 1973, ch. P-21 [mod. 1987, ch. 45], art. 6 [abr. & rempl. 1985, ch. 66, art. 2], 6.1(1) [mod. 1990, ch. 21, art. 1], 6.6(1), (3), 6.7(1) à (5), 6.8(1), 6.9(1) [*idem*, art. 2], (7), (8), (10), 6.10(1), (3), 6.11(1) à (4), (8).
Loi sur les enquêtes, L.R.N.-B. 1973, ch. I-11, art. 8.

Doctrine citée

Brown, Donald J. M., and John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, vol. 1. Toronto: Canvasback, 1998 (loose-leaf updated 2001, release 2).
 Canada. Commission d'enquête concernant l'honorable Léo-A. Landreville. *Enquête concernant l'honorable Léo-A. Landreville*. Ottawa: La Commission, 1966.
 Canada. *Journaux de la Chambre des communes*, vol. LXXII, 5^e sess., 17^e lég., 26 janvier 1934, p. 17.
 Conseil canadien de la magistrature. Comité d'enquête nommé conformément aux dispositions du paragraphe 63(1) de la *Loi sur les juges*. *Rapport au Conseil canadien de la magistrature déposé par le Comité d'enquête nommé conformément aux dispositions du paragraphe 63(1) de la Loi sur les juges à la suite d'une demande du procureur général de la Nouvelle-Écosse*. Ottawa: Le Conseil, 1990.
 Conseil canadien de la magistrature. Comité d'enquête nommé conformément aux dispositions du paragraphe 63(1) de la *Loi sur les juges*. *Rapport au Conseil canadien de la magistrature du Comité d'enquête nommé conformément aux dispositions du paragraphe 63(1) de la Loi sur les juges pour mener une enquête publique relativement à la conduite de M. le juge Jean Bienvenue de la Cour supérieure du Québec dans la cause La Reine c. T. Théberge*. Ottawa: Le Conseil, 1996.
 de Smith, Stanley A. *Judicial Review of Administrative Action*, 4th ed. London: Stevens, 1980.

Shapiro, Debra. “Legitimate Expectation and its Application to Canadian Immigration Law” (1992), 8 *J. L. & Social Pol’y* 282.

APPEAL from a judgment of the New Brunswick Court of Appeal (2000), 233 N.B.R. (2d) 205, 194 D.L.R. (4th) 664, [2000] N.B.J. No. 368 (QL), 2000 NBCA 12, affirming a decision of the Court of Queen’s Bench (1999), 218 N.B.R. (2d) 256, [1999] N.B.J. No. 320 (QL). Appeal allowed.

Cedric L. Haines, for the appellant Her Majesty the Queen in Right of New Brunswick.

J. C. Marc Richard and *Chantal A. Thibodeau*, for the appellant the Judicial Council.

Anne E. Bertrand, *Paul Bertrand* and *Michael Phelan*, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

ARBOUR J. —

I. Introduction

¹ This appeal involves a decision of the Judicial Council of New Brunswick (“the Council”) which recommended the removal from office of a Provincial Court judge because of statements she made in court, while presiding over a sentencing hearing. The Council concluded that her remarks created a reasonable apprehension of bias and a loss of the public trust. This Court must first establish the applicable standard of review of the Council’s decision. We must then decide whether the Council violated certain rules of procedural fairness by imposing a penalty more severe than that recommended by an inquiry panel, whether and to what extent the Council was statutorily bound to follow findings of an inquiry panel, and whether the Council’s final decision to recommend the removal of the judge was justified in light of the evidence at its disposal. For reasons that are set out in full below, I have concluded that the Council

Friedland, Martin L. *Une place à part : L’indépendance et la responsabilité de la magistrature au Canada*. Ottawa : Conseil de la magistrature, 1995.

Shapiro, Debra. « Legitimate Expectation and its Application to Canadian Immigration Law » (1992), 8 *J. L. & Social Pol’y* 282.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel du Nouveau-Brunswick (2000), 233 R.N.-B. (2^e) 205, 194 D.L.R. (4th) 664, [2000] A.N.-B. n^o 368 (QL), 2000 NBCA 12, qui a confirmé une décision de la Cour du Banc de la Reine (1999), 218 R.N.-B. (2^e) 256, [1999] A.N.-B. n^o 320 (QL). Pourvoi accueilli.

Cedric L. Haines, pour l’appelante Sa Majesté la Reine du chef du Nouveau-Brunswick.

J. C. Marc Richard et *Chantal A. Thibodeau*, pour l’appelant le Conseil de la magistrature.

Anne E. Bertrand, *Paul Bertrand* et *Michael Phelan*, pour l’intimée.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE ARBOUR —

I. Introduction

Le présent pourvoi porte sur une décision du Conseil de la magistrature du Nouveau-Brunswick (le « Conseil »), qui a recommandé la révocation d’une juge de la Cour provinciale en raison de déclarations qu’elle avait faites alors qu’elle présidait une audience de détermination de la peine. Le Conseil a conclu que ses propos avaient donné lieu à une crainte raisonnable de partialité et à un manque de confiance de la part du public. La Cour doit d’abord établir la norme de révision applicable à la décision du Conseil. Nous devons ensuite décider si celui-ci a violé certaines règles d’équité procédurale en imposant une sanction plus sévère que celle recommandée par le comité d’enquête, s’il est tenu par la loi d’adopter les conclusions du comité et dans quelle mesure il l’est, et si sa décision finale de recommander la révocation de la juge est justifiée compte tenu de la preuve dont il disposait. Pour les motifs que je vais exposer en détail plus loin, j’ai

the respondent's submissions, in order to come to a conclusion that must not be patently unreasonable.

67 Applying the proper standard of review to the interpretation given by the Council to the scope of its mandate based on its interpretation of s. 6.11(4) of its enabling statute, that standard being one of reasonableness *simpliciter*, the reviewing judge and the majority of the Court of Appeal should not have substituted their interpretation of that provision for the one adopted by the Council.

(2) Whether the Conclusions of the Council were Justifiable

68 The second issue involves whether the ultimate decision of the Council to recommend the removal from office of Judge Moreau-Bérubé was justifiable. This question is one of mixed law and fact, and presents a more direct challenge to the Council's authority. In reviewing the Council's decisions, courts are asked to pass judgment on the Council's ability to assess, weigh, and apply the evidence to a particular legal threshold while discharging its core function. This is also where all the specialization and expertise of the Council come into play. The Council must serve its purpose with some degree of authority and finality, and its conclusions on questions of mixed law and fact should be afforded a high degree of deference.

69 I agree with the standard imposed by Drapeau J.A., who alone expressed a position on the applicable standard of review, that determinations made by the Council should not be interfered with unless they are patently unreasonable.

70 The central issue that the Council had to resolve in deciding to recommend the respondent's dismissal from the bench was whether her comments evidenced bias, or created an apprehension of bias such that she could no longer expect to enjoy the public trust in a fair and independent judiciary. Whether the proper legal test was applied is not in dispute. However, the respondent argues that the Council was patently unreasonable in ignoring certain findings made by the panel, which must be

comité, en se fondant notamment sur les observations de l'intimée, pour en arriver à une conclusion qui ne doit pas être manifestement déraisonnable.

Compte tenu de la norme de révision applicable à la façon dont le Conseil a conçu la portée de son mandat selon son interprétation du par. 6.11(4) de sa loi habilitante, soit la norme de la décision raisonnable *simpliciter*, le juge siégeant en révision et les juges majoritaires de la Cour d'appel n'auraient pas dû substituer leur interprétation de cette disposition à l'interprétation adoptée par le Conseil.

(2) Les conclusions du Conseil sont-elles justifiables?

La deuxième question est de savoir si la décision finale du Conseil de recommander la révocation de la juge Moreau-Bérubé est justifiable. Il s'agit d'une question mixte de droit et de fait qui constitue une contestation plus directe du pouvoir du Conseil. On demande aux tribunaux qui révisent les décisions du Conseil de se prononcer sur sa capacité d'apprécier, de soupeser et d'appliquer la preuve en fonction d'un seuil légal particulier tout en exerçant sa fonction essentielle. C'est aussi à ce stade que toute la spécialisation et toute l'expertise du Conseil entrent en jeu. Le Conseil doit atteindre son objectif en rendant des décisions ayant une certaine autorité et un certain caractère définitif, et ses conclusions sur les questions mixtes de droit et de fait exigent un degré élevé de retenue.

Je suis d'accord avec la norme imposée par le juge Drapeau, le seul à s'être prononcé sur la norme de révision applicable, selon laquelle il ne faut pas modifier les conclusions du Conseil à moins qu'elles ne soient manifestement déraisonnables.

La question principale que le Conseil devait résoudre en décidant de recommander la révocation de l'intimée était de savoir si les commentaires de celle-ci révélaient sa partialité ou donnaient lieu à une crainte de partialité telle qu'elle ne pouvait plus s'attendre à ce que le public lui témoigne de sa confiance en une magistrature indépendante et équitable. La question de savoir si le critère juridique approprié a été appliqué n'est pas en litige. L'intimée soutient toutefois que le Conseil a agi de

regarded as the primary trier of fact in this case, and in replacing those findings with conclusions of its own.

In my view, it was within the power of the Council to draw its own conclusions, and, in light of the sweeping and generalized nature of Judge Moreau-Bérubé's derogatory comments, it would be difficult to call the conclusion reached by the Council patently unreasonable. This is not a case where the Council should have deferred to the privileged position of the panel as a primary fact-finder on the critical issue of whether the misconduct of the respondent created a reasonable apprehension of bias such as to render her unfit to continue to occupy a judicial post. The power to impose the appropriate sanction, which rests solely with the Council, presupposes the power to characterize appropriately the nature and seriousness of the misconduct, based in part on the recital of events, and appreciation of these events, by the panel reporting to the Council.

The comments of Judge Moreau-Bérubé, as well as her apology, are a matter of record. In deciding whether the comments created a reasonable apprehension of bias, the Council applied an objective test, and attempted to ascertain the degree of apprehension that might exist in an ordinary, reasonable person. The expertise to decide that difficult issue rests in the Council, a large collegial body composed primarily of judges of all levels of jurisdiction in the province, but also of non-judges whose input is important in formulating that judgment. The Judicial Council has been charged by statute to guard the integrity of the provincial judicial system in New Brunswick. In discharging its function, the Council must be acutely sensitive to the requirements of judicial independence, and it must ensure never to chill the expression of unpopular, honestly held views in the context of court proceedings. It must also be equally sensitive to the reasonable expectations of an informed dispassionate public that holders of judicial office will remain at all times worthy of trust, confidence and respect.

manière manifestement déraisonnable en ne tenant pas compte de certaines conclusions du comité, lequel doit être considéré comme le principal juge des faits en l'espèce, et en les remplaçant par ses propres conclusions.

À mon avis, il était du pouvoir du Conseil de tirer ses propres conclusions et, vu la grande portée et la nature généralisée des commentaires désobligeants de la juge Moreau-Bérubé, il serait difficile de qualifier de manifestement déraisonnable la conclusion du Conseil. Il ne s'agit pas d'un cas où le Conseil aurait dû s'en remettre à la position privilégiée qu'avait le comité en tant que principal juge des faits quant à la question cruciale de savoir si l'inconduite de l'intimée avait donné lieu à une crainte raisonnable de partialité de nature à la rendre inapte à continuer d'occuper la charge de juge. Le pouvoir d'imposer la sanction appropriée, que seul le Conseil possède, suppose le pouvoir de qualifier comme il se doit la nature et la gravité de l'inconduite en fonction notamment de l'exposé et l'appréciation des événements par le comité faisant rapport au Conseil.

Les commentaires de la juge Moreau-Bérubé ainsi que ses excuses figurent au dossier. Pour décider si ces commentaires ont donné lieu à une crainte raisonnable de partialité, le Conseil a appliqué un critère objectif et a tenté d'établir le niveau de crainte que peut éprouver une personne raisonnable ordinaire. C'est le Conseil qui possède l'expertise nécessaire pour trancher cette question difficile, lui qui constitue un large organisme collégial formé principalement de juges de toutes les instances de la province, mais également de non-juges dont la participation à la formulation de la décision est importante. La Loi a chargé le Conseil de la magistrature de protéger l'intégrité du système judiciaire du Nouveau-Brunswick. Lorsqu'il exerce sa fonction, le Conseil doit porter beaucoup d'attention aux exigences de l'indépendance judiciaire et il doit faire en sorte de ne jamais décourager, dans le cadre des instances judiciaires, l'expression d'opinions sincères impopulaires. Il doit également porter tout autant d'attention au fait qu'un public informé et objectif peut raisonnablement s'attendre à ce que les titulaires d'une charge judiciaire demeurent en tout temps dignes de confiance et de respect.

71

72

73

I find nothing patently unreasonable in the Council's decision to draw its own conclusions with regard to whether the comments of Judge Moreau-Bérubé created an apprehension of bias sufficient to justify a recommendation for her removal from duties as a Provincial Court judge. Even on a standard of reasonableness *simpliciter*, I would find no basis to interfere with the Council's decision. On this record, I believe that the respondent has received a fair hearing, conducted in accordance with the will of the legislature and consistent with the requirements of both judicial independence and integrity.

(3) Procedural Fairness

74

The third issue requires no assessment of the appropriate standard of judicial review. Evaluating whether procedural fairness, or the duty of fairness, has been adhered to by a tribunal requires an assessment of the procedures and safeguards required in a particular situation. (See generally *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653, and *Baker, supra.*)

75

The duty to comply with the rules of natural justice and to follow rules of procedural fairness extends to all administrative bodies acting under statutory authority (see *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311; *Cardinal v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643, at p. 653; *Baker, supra*, at para. 20; *Therrien, supra*, at para. 81). Within those rules exists the duty to act fairly, which includes affording to the parties the right to be heard, or the *audi alteram partem* rule. The nature and extent of this duty, in turn, "is eminently variable and its content is to be decided in the specific context of each case" (as *per* L'Heureux-Dubé J. in *Baker, supra*, at para. 21). Here, the scope of the right to be heard should be generously construed since the Judicial Council proceedings are similar to a regular judicial process (see *Knight, supra*, at p. 683); there is no appeal from the Council's decision (see D. J. M. Brown and J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (loose-leaf), vol. 1, at pp. 7-66 to 7-67); and the implica-

Je ne trouve rien de manifestement déraisonnable dans la décision du Conseil de tirer ses propres conclusions relativement à la question de savoir si les commentaires de la juge Moreau-Bérubé ont donné lieu à une crainte de partialité suffisante pour justifier la recommandation de sa révocation comme juge de la Cour provinciale. Même selon la norme de la décision raisonnable *simpliciter*, je conclurais à l'absence de motif justifiant la modification de la décision du Conseil. D'après le présent dossier, j'estime que l'intimée a bénéficié d'une audience équitable, conforme à la volonté du législateur et aux exigences de l'indépendance judiciaire et de l'intégrité de la magistrature.

(3) L'équité procédurale

La troisième question n'exige pas qu'on détermine la norme de révision judiciaire applicable. Pour vérifier si un tribunal administratif a respecté l'équité procédurale ou l'obligation d'équité, il faut établir quelles sont les procédures et les garanties requises dans un cas particulier. (Voir de façon générale *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, et *Baker*, précité.)

L'obligation de se conformer aux règles de justice naturelle et à celles de l'équité procédurale s'étend à tous les organismes administratifs qui agissent en vertu de la loi (voir *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311; *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, p. 653; *Baker*, précité, par. 20; *Therrien*, précité, par. 81). Ces règles comportent l'obligation d'agir équitablement, notamment d'accorder aux parties le droit d'être entendu (la règle *audi alteram partem*). Cette obligation a une nature et une étendue « éminemment variable et son contenu est tributaire du contexte particulier de chaque cas » (le juge L'Heureux-Dubé dans *Baker*, précité, par. 21). En l'espèce, il faut interpréter généreusement la portée du droit d'être entendu puisque le processus administratif du Conseil de la magistrature ressemble au processus judiciaire habituel (voir *Knight*, précité, p. 683); la décision du Conseil est sans appel (voir D. J. M. Brown et J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (feuilles mobiles),

tions of the hearing for the respondent are very serious (see *Kane v. Board of Governors of the University of British Columbia*, [1980] 1 S.C.R. 1105, at p. 1113).

The respondent argues that she had a reasonable expectation that the Council would not impose a penalty more serious than a reprimand for three main reasons:

1. The inquiry panel had recommended a reprimand, and had found that the respondent was able to continue performing her duties as a Provincial Court judge.
2. The Council, though it had the discretion to suspend her pending the inquiry's outcome, had allowed the respondent to discharge her judicial function for more than a year following her impugned comments. This, the respondent argues, created an expectation that the Council would proceed on the basis that she was able to continue performing her duties as a judge.
3. Dismissal had never been expressly contemplated or argued by any person at any level of the inquiry prior to the delivery of that sanction.

Under s. 6.11(3), the respondent had the “right to make representations to [the Council] either in person or through counsel and either orally or in writing, respecting the [panel’s] report prior to the taking of action by the Judicial Council” (emphasis added). She essentially argues that when the panel recommended something less than removal from the bench, they indirectly took away her ability to argue against that sanction, and that her representations to the Council would have been affected had she known that a recommendation for removal from the bench was being considered.

I am not persuaded by any of these arguments. The doctrine of reasonable expectations does not create substantive rights, and does not fetter the discretion of a statutory decision-maker. Rather, it operates as a component of procedural fairness, and finds application when a party affected by an administrative decision can establish a legitimate expectation that a certain procedure would be fol-

vol. 1, p. 7-66 et 7-67); et les enjeux de l’audience sont très graves pour l’intimée (voir *Kane c. Conseil d’administration de l’Université de la Colombie-Britannique*, [1980] 1 R.C.S. 1105, p. 1113).

L’intimée prétend qu’elle pouvait raisonnablement s’attendre à ce que le Conseil n’impose pas une sanction plus sévère que la réprimande, et ce, pour trois raisons principales :

1. Le comité d’enquête avait recommandé une réprimande et avait conclu que l’intimée était apte à continuer d’exercer ses fonctions de juge de la Cour provinciale.
2. Même s’il avait le pouvoir discrétionnaire de la suspendre en attendant l’issue de l’enquête, le Conseil avait permis à l’intimée d’exercer sa fonction judiciaire pendant plus d’un an à la suite de ses commentaires contestés. Selon l’intimée, cette permission l’a amenée à s’attendre à ce que le Conseil tiendrait pour acquis qu’elle était apte à continuer d’exercer ses fonctions de juge.
3. On n’avait à aucune étape de l’enquête expressément envisagé la révocation ni plaidé en sa faveur avant l’imposition de cette sanction.

En vertu du par. 6.11(3), l’intimée avait le « droit de faire des représentations au Conseil [. . .] en personne ou par un avocat, par écrit ou verbalement, concernant le rapport [du comité] avant que le Conseil de la magistrature n’entreprenne une action » (je souligne). Elle prétend essentiellement qu’en recommandant une sanction moins sévère que la révocation, le comité l’a indirectement privée de la possibilité de présenter des arguments contre la révocation et que si elle avait su qu’une recommandation de révocation était envisagée, elle aurait plaidé en conséquence devant le Conseil.

Aucun de ces arguments ne me convainc. La doctrine de l’attente raisonnable ne crée pas de droits fondamentaux et n’entrave pas le pouvoir discrétionnaire du décideur légal. Elle fait plutôt partie des règles de l’équité procédurale et trouve application dans les cas où une partie affectée par une décision administrative peut établir qu’elle s’attend légitimement à ce qu’une certaine procédure

76

77

78

lowed: *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525, at p. 557; *Baker, supra*, at para. 26. The doctrine can give rise to a right to make representations, a right to be consulted or perhaps, if circumstances require, more extensive procedural rights. But it does not otherwise fetter the discretion of a statutory decision-maker in order to mandate any particular result: see D. Shapiro, *Legitimate Expectation and its Application to Canadian Immigration Law* (1992), 8 *J. L. & Social Pol'y* 282, at p. 297.

79

In the circumstances of this case, I cannot accept that the Council violated Judge Moreau-Bérubé's right to be heard by not expressly informing her that they might impose a sanction clearly open to them under the Act. The doctrine of legitimate expectations can find no application when the claimant is essentially asserting the right to a second chance to avail him- or herself of procedural rights that were always available and provided for by statute. Moreover, the inquiry panel had no authority to make a recommendation to the Council about the appropriate sanction. This is made abundantly clear in the Act, where s. 6.11(1) states, "the panel shall report to the chairman its findings of fact and its findings as to the allegations of misconduct, neglect of duty or inability to perform duties of the judge whose conduct is in question". This contrasts with the decision-making role of the Council once the panel's report is complete, as stipulated in s. 6.11(4) which states that "[b]ased on the findings contained in the report . . . the Judicial Council may . . . dismiss the complaint, . . . issue a reprimand . . ., or . . . recommend . . . that the judge be removed from office". Regardless of the fact that the panel made a recommendation that it was not mandated to make, the Council had a clear and plain discretion to choose between three options. I do not believe that the respondent, a judge, who had legal advice throughout, could have misapprehended the issues that were alive before the Judicial Council. She never asserted making such an error until it was raised by Angers J. on judicial review.

soit suivie : *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525, p. 557; *Baker*, précité, par. 26. Elle peut donner lieu au droit de faire des observations, au droit d'être consulté et peut-être, si les circonstances l'exigent, à des droits procéduraux plus étendus. Mais autrement elle n'entrave pas le pouvoir discrétionnaire du décideur légal de façon à entraîner un résultat particulier : voir D. Shapiro, *Legitimate Expectation and its Application to Canadian Immigration Law* (1992), 8 *J. L. & Pol'y* 282, p. 297.

En l'espèce, je ne peux pas convenir que le Conseil a porté atteinte au droit de la juge Moreau-Bérubé d'être entendue en ne l'informant pas expressément qu'il pourrait lui imposer une sanction que lui permet clairement la Loi. La doctrine de l'attente légitime ne trouve pas application dans le cas où le requérant demande essentiellement le droit à une deuxième chance de se prévaloir des droits procéduraux qui ont toujours été disponibles et prévus par la loi. Par ailleurs, le comité d'enquête n'avait pas le pouvoir de faire une recommandation au Conseil quant à la sanction appropriée. La Loi l'indique d'une façon on ne peut plus claire, son par. 6.11(1) prévoyant que « le comité doit faire rapport au président de ses conclusions de fait et de ses conclusions concernant les allégations portées contre le juge dont la conduite est en cause concernant son inconduite, sa négligence de remplir ses devoirs ou son inaptitude à exécuter ses fonctions ». Cela contraste avec le rôle décisionnel qu'a le Conseil une fois le rapport du comité terminé, comme le prescrit ainsi le par. 6.11(4) : « Le Conseil de la magistrature, en se fondant sur les conclusions du rapport [. . .] peut [. . .] rejeter la plainte, [. . .] adresse[r] une réprimande [. . .], ou [. . .] recommander [. . .] que le juge soit démis de ses fonctions ». Peu importe que le comité ait fait une recommandation qu'il n'était pas autorisé à faire, le Conseil avait le pouvoir discrétionnaire clair et absolu de choisir parmi trois options. Je ne crois pas qu'étant juge et ayant bénéficié de conseils juridiques tout au long du processus, l'intimée ait pu avoir mal compris les questions en jeu devant le Conseil de la magistrature. Elle n'a jamais affirmé avoir commis une telle erreur avant que celle-ci soit soulevée par le juge Angers en révision judiciaire.

Mavis Baker *Appellant*

v.

Minister of Citizenship and Immigration *Respondent*

and

The Canadian Council of Churches, the Canadian Foundation for Children, Youth and the Law, the Defence for Children International-Canada, the Canadian Council for Refugees, and the Charter Committee on Poverty Issues *Interveners*

INDEXED AS: BAKER v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION)

File No.: 25823.

1998: November 4; 1999: July 9.

Present: L'Heureux-Dubé, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci, Bastarache and Binnie JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Immigration — Humanitarian and compassionate considerations — Children's interests — Woman with Canadian-born dependent children ordered deported — Written application made on humanitarian and compassionate grounds for exemption to requirement that application for immigration be made abroad — Application denied without hearing or formal reasons — Whether procedural fairness violated — Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 82.1(1), 114(2) — Immigration Regulations, 1978, SOR/93-44, s. 2.1 — Convention on the Rights of the Child, Can. T.S. 1992 No. 3, Arts. 3, 9, 12.

Administrative law — Procedural fairness — Woman with Canadian-born dependent children ordered deported — Written application made on humanitarian and compassionate grounds for exemption to requirement that application for immigration be made abroad — Whether participatory rights accorded consistent with duty of procedural fairness — Whether failure to provide reasons violated principles of procedural fairness — Whether reasonable apprehension of bias.

Mavis Baker *Appelante*

c.

Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration *Intimé*

et

Le Conseil canadien des églises, la Canadian Foundation for Children, Youth and the Law, la Défense des enfants-International-Canada, le Conseil canadien pour les réfugiés et le Comité de la Charte et des questions de pauvreté *Intervenants*

RÉPERTORIÉ: BAKER c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION)

N° du greffe: 25823.

1998: 4 novembre; 1999: 9 juillet.

Présents: Les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci, Bastarache et Binnie.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Immigration — Raisons d'ordre humanitaire — Intérêts des enfants — Mesure d'expulsion contre une mère d'enfants nés au Canada — Demande écrite fondée sur des raisons d'ordre humanitaire sollicitant une dispense de l'exigence de présenter à l'extérieur du Canada une demande d'immigration — Demande rejetée sans audience ni motifs écrits — Y a-t-il eu violation de l'équité procédurale? — Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 82.1(1), 114(2) — Règlement sur l'immigration de 1978, DORS/93-44, art. 2.1 — Convention relative aux droits de l'enfant, R.T. Can. 1992 n° 3, art. 3, 9, 12.

Droit administratif — Équité procédurale — Mesure d'expulsion contre une mère d'enfants nés au Canada — Demande écrite fondée sur des raisons d'ordre humanitaire sollicitant une dispense de l'exigence de présenter à l'extérieur du Canada une demande d'immigration — Les droits de participation accordés étaient-ils compatibles avec l'obligation d'équité procédurale? — Le défaut d'exposer les motifs de décision a-t-il enfreint les principes d'équité procédurale? — Y a-t-il une crainte raisonnable de partialité?

Courts — Appellate review — Judge on judicial review certifying question for consideration of Court of Appeal — Legal effect of certified question — Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, s. 83(1).

Immigration — Humanitarian and compassionate considerations — Standard of review of humanitarian and compassionate decision — Best interests of claimant's children — Approach to be taken in reviewing humanitarian and compassionate decision where children affected.

Administrative law — Review of discretion — Approach to review of discretionary decision making.

The appellant, a woman with Canadian-born dependent children, was ordered deported. She then applied for an exemption, based on humanitarian and compassionate considerations under s. 114(2) of the *Immigration Act*, from the requirement that an application for permanent residence be made from outside Canada. This application was supported by letters indicating concern about the availability of medical treatment in her country of origin and the effect of her possible departure on her Canadian-born children. A senior immigration officer replied by letter stating that there were insufficient humanitarian and compassionate reasons to warrant processing the application in Canada. This letter contained no reasons for the decision. Counsel for the appellant, however, requested and was provided with the notes made by the investigating immigration officer and used by the senior officer in making his decision. The Federal Court — Trial Division, dismissed an application for judicial review but certified the following question pursuant to s. 83(1) of the Act: "Given that the Immigration Act does not expressly incorporate the language of Canada's international obligations with respect to the International Convention on the Rights of the Child, must federal immigration authorities treat the best interests of the Canadian child as a primary consideration in assessing an applicant under s. 114(2) of the *Immigration Act*?" The Court of Appeal limited its consideration to the question and found that the best interests of the children did not need to be given primacy in assessing such an application. The order that the appellant be removed from Canada, which was made after the immigration officer's decision, was stayed pending the result of this appeal.

Tribunaux — Contrôle en appel — Certification, par le juge siégeant en contrôle judiciaire, d'une question à soumettre à la Cour d'appel — Effet juridique d'une question certifiée — Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 83(1).

Immigration — Raisons d'ordre humanitaire — Norme de contrôle d'une décision fondée sur des raisons d'ordre humanitaire — Intérêt supérieur des enfants de la demanderesse — Approche du contrôle d'une décision fondée sur des raisons d'ordre humanitaire touchant des enfants.

Droit administratif — Contrôle du pouvoir discrétionnaire — Approche du contrôle de décisions discrétionnaires.

Une mesure d'expulsion a été prise contre l'appelante, mère d'enfants à charge nés au Canada. Elle a alors demandé d'être dispensée de faire sa demande de résidence permanente de l'extérieur du Canada, pour des raisons d'ordre humanitaire, conformément au par. 114(2) de la *Loi sur l'immigration*. Sa demande était appuyée de lettres exprimant des inquiétudes quant à la possibilité d'obtenir un traitement médical dans son pays d'origine et quant à l'effet de son départ éventuel sur ses enfants nés au Canada. Un agent d'immigration supérieur a répondu par lettre qu'il n'y avait pas suffisamment de raisons humanitaires pour justifier de traiter sa demande au Canada. Cette lettre ne donnait pas les motifs de la décision. L'avocat de l'appelante a cependant demandé et reçu les notes de l'agent investigateur, que l'agent supérieur d'immigration avait utilisées pour rendre sa décision. La Section de première instance de la Cour fédérale a rejeté une demande de contrôle judiciaire mais a certifié la question suivante en application du par. 83(1) de la Loi: «Vu que la Loi sur l'immigration n'incorpore pas expressément le langage des obligations internationales du Canada en ce qui concerne la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, les autorités d'immigration fédérales doivent-elles considérer l'intérêt supérieur de l'enfant né au Canada comme une considération primordiale dans l'examen du cas d'un requérant sous le régime du par. 114(2) de la *Loi sur l'immigration*?» La Cour d'appel a limité son examen à cette question et a conclu qu'il n'était pas nécessaire d'accorder la primauté à l'intérêt supérieur des enfants dans l'appréciation d'une telle demande. Un sursis à la mesure d'expulsion de l'appelante prononcée après la décision de l'agent d'immigration, a été ordonné jusqu'à l'issue du présent pourvoi.

Held: The appeal should be allowed.

Per L'Heureux-Dubé, Gonthier, McLachlin, Bastarache and Binnie JJ.: Section 83(1) of the *Immigration Act* does not require the Court of Appeal to address only the certified question. Once a question has been certified, the Court of Appeal may consider all aspects of the appeal lying within its jurisdiction.

The duty of procedural fairness is flexible and variable and depends on an appreciation of the context of the particular statute and the rights affected. The purpose of the participatory rights contained within it is to ensure that administrative decisions are made using a fair and open procedure, appropriate to the decision being made and its statutory, institutional and social context, with an opportunity for those affected to put forward their views and evidence fully and have them considered by the decision-maker. Several factors are relevant to determining the content of the duty of fairness: (1) the nature of the decision being made and process followed in making it; (2) the nature of the statutory scheme and the terms of the statute pursuant to which the body operates; (3) the importance of the decision to the individual or individuals affected; (4) the legitimate expectations of the person challenging the decision; (5) the choices of procedure made by the agency itself. This list is not exhaustive.

A duty of procedural fairness applies to humanitarian and compassionate decisions. In this case, there was no legitimate expectation affecting the content of the duty of procedural fairness. Taking into account the other factors, although some suggest stricter requirements under the duty of fairness, others suggest more relaxed requirements further from the judicial model. The duty of fairness owed in these circumstances is more than minimal, and the claimant and others whose important interests are affected by the decision in a fundamental way must have a meaningful opportunity to present the various types of evidence relevant to their case and have it fully and fairly considered. Nevertheless, taking all the factors into account, the lack of an oral hearing or notice of such a hearing did not constitute a violation of the requirement of procedural fairness. The opportunity to produce full and complete written documentation was sufficient.

It is now appropriate to recognize that, in certain circumstances, including when the decision has important significance for the individual, or when there is a statutory right of appeal, the duty of procedural fairness will require a written explanation for a decision. Reasons are

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

Les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, McLachlin, Bastarache et Binnie: Le paragraphe 83(1) de la *Loi sur l'immigration* n'exige pas que la Cour d'appel traite seulement la question certifiée. Lorsqu'une question a été certifiée, la Cour d'appel peut examiner tous les aspects de l'appel qui relèvent de sa compétence.

L'obligation d'équité procédurale est souple et variable et repose sur une appréciation du contexte de la loi et des droits visés. Les droits de participation qui en font partie visent à garantir que les décisions administratives sont prises au moyen d'une procédure équitable et ouverte, adaptée au type de décision et à son contexte légal, institutionnel et social, comprenant la possibilité donnée aux personnes visées de présenter leur point de vue et des éléments de preuve qui seront dûment pris en considération par le décideur. Plusieurs facteurs sont pertinents pour déterminer le contenu de l'obligation d'équité procédurale: (1) la nature de la décision recherchée et le processus suivi pour y parvenir; (2) la nature du régime législatif et les termes de la loi régissant l'organisme; (3) l'importance de la décision pour les personnes visées; (4) les attentes légitimes de la personne qui conteste la décision; (5) les choix de procédure que l'organisme fait lui-même. Cette liste de facteurs n'est pas exhaustive.

L'obligation d'équité procédurale s'applique aux décisions d'ordre humanitaire. En l'espèce, il n'y avait pas d'attente légitime ayant une incidence sur la nature de l'obligation d'équité procédurale. Compte tenu des autres facteurs, bien que certains indiquent des exigences plus strictes en vertu de l'obligation d'équité, d'autres indiquent des exigences moins strictes et plus éloignées du modèle judiciaire. L'obligation d'équité dans ces circonstances est plus que minimale, et le demandeur et les personnes dont les intérêts sont profondément touchés par la décision doivent avoir une possibilité valable de présenter les divers types de preuves qui se rapportent à leur affaire et de les voir évalués de façon complète et équitable. Néanmoins, compte tenu de tous ces facteurs, le fait qu'il n'y ait pas eu d'audience ni d'avis d'audience ne constituait pas un manquement à l'obligation d'équité procédurale. La possibilité de produire une documentation écrite complète était suffisante.

Il est maintenant approprié de reconnaître que, dans certaines circonstances, notamment lorsque la décision revêt une grande importance pour l'individu, ou lorsqu'il existe un droit d'appel prévu par la loi, l'obligation d'équité procédurale requerra une explication écrite de

required here given the profound importance of this decision to those affected. This requirement was fulfilled by the provision of the junior immigration officer's notes, which are to be taken to be the reasons for decision. Accepting such documentation as sufficient reasons upholds the principle that individuals are entitled to fair procedures and open decision-making, but recognizes that, in the administrative context, this transparency may take place in various ways.

Procedural fairness also requires that decisions be made free from a reasonable apprehension of bias, by an impartial decision-maker. This duty applies to all immigration officers who play a role in the making of decisions. Because they necessarily relate to people of diverse backgrounds, from different cultures, races, and continents, immigration decisions demand sensitivity and understanding by those making them. They require a recognition of diversity, an understanding of others, and an openness to difference. Statements in the immigration officer's notes gave the impression that he may have been drawing conclusions based not on the evidence before him, but on the fact that the appellant was a single mother with several children and had been diagnosed with a psychiatric illness. Here, a reasonable and well-informed member of the community would conclude that the reviewing officer had not approached this case with the impartiality appropriate to a decision made by an immigration officer. The notes therefore give rise to a reasonable apprehension of bias.

The concept of discretion refers to decisions where the law does not dictate a specific outcome, or where the decision-maker is given a choice of options within a statutorily imposed set of boundaries. Administrative law has traditionally approached the review of decisions classified as discretionary separately from those seen as involving the interpretation of rules of law. Review of the substantive aspects of discretionary decisions is best approached within the pragmatic and functional framework defined by this Court's decisions, especially given the difficulty in making rigid classifications between discretionary and non-discretionary decisions. Though discretionary decisions will generally be given considerable respect, that discretion must be exercised in accordance with the boundaries imposed in the statute, the principles of the rule of law, the principles of administrative law, the fundamental values of Canadian society, and the principles of the *Charter*.

la décision. Des motifs écrits sont nécessaires en l'espèce, étant donné l'importance cruciale de la décision pour les personnes visées. Cette obligation a été remplie par la production des notes de l'agent subalterne, qui doivent être considérées comme les motifs de la décision. L'admission de ces documents comme motifs de la décision confirme le principe selon lequel les individus ont droit à une procédure équitable et à la transparence de la prise de décision, mais reconnaît aussi qu'en matière administrative, cette transparence peut être atteinte de différentes façons.

L'équité procédurale exige également que les décisions soient rendues par un décideur impartial, sans crainte raisonnable de partialité. Cette obligation s'applique à tous les agents d'immigration qui jouent un rôle significatif dans la prise de décision. Parce qu'elles visent nécessairement des personnes de provenances diverses, issues de cultures, de races et de continents différents, les décisions en matière d'immigration exigent de ceux qui les rendent sensibilité et compréhension. Elles exigent la reconnaissance de la diversité, la compréhension des autres et l'ouverture d'esprit à la différence. Les déclarations contenues dans les notes de l'agent d'immigration donnent l'impression qu'il peut avoir tiré des conclusions en se fondant non pas sur la preuve dont il disposait, mais sur le fait que l'appelante était une mère célibataire ayant plusieurs enfants, et était atteinte de troubles psychiatriques. En l'espèce, un membre raisonnable et bien informé de la communauté conclurait que l'agent n'a pas traité cette affaire avec l'impartialité requise dans une décision rendue par un agent d'immigration. Les notes donnent donc lieu à une crainte raisonnable de partialité.

La notion de pouvoir discrétionnaire s'applique dans les cas où le droit ne dicte pas une décision précise, ou quand le décideur se trouve devant un choix d'options à l'intérieur de limites imposées par la loi. Le droit administratif a traditionnellement abordé le contrôle judiciaire des décisions discrétionnaires séparément de décisions sur l'interprétation de règles de droit. Le contrôle des éléments de fond d'une décision discrétionnaire est mieux envisagé selon la démarche pragmatique et fonctionnelle définie par la jurisprudence de notre Cour, compte tenu particulièrement de la difficulté de faire des classifications rigides entre les décisions discrétionnaires et les décisions non discrétionnaires. Même si en général il sera accordé un grand respect aux décisions discrétionnaires, il faut que le pouvoir discrétionnaire soit exercé conformément aux limites imposées dans la loi, aux principes de la primauté du droit, aux principes du droit administratif, aux valeurs fondamentales de la société canadienne, et aux principes de la *Charte*.

In applying the applicable factors to determining the standard of review, considerable deference should be accorded to immigration officers exercising the powers conferred by the legislation, given the fact-specific nature of the inquiry, its role within the statutory scheme as an exception, and the considerable discretion evidenced by the statutory language. Yet the absence of a privative clause, the explicit contemplation of judicial review by the Federal Court — Trial Division, and the individual rather than polycentric nature of the decision also suggest that the standard should not be as deferential as “patent unreasonableness”. The appropriate standard of review is, therefore, reasonableness *simpliciter*.

The wording of the legislation shows Parliament’s intention that the decision be made in a humanitarian and compassionate manner. A reasonable exercise of the power conferred by the section requires close attention to the interests and needs of children since children’s rights, and attention to their interests, are central humanitarian and compassionate values in Canadian society. Indications of these values may be found in the purposes of the Act, in international instruments, and in the Minister’s guidelines for making humanitarian and compassionate decisions. Because the reasons for this decision did not indicate that it was made in a manner which was alive, attentive, or sensitive to the interests of the appellant’s children, and did not consider them as an important factor in making the decision, it was an unreasonable exercise of the power conferred by the legislation. In addition, the reasons for decision failed to give sufficient weight or consideration to the hardship that a return to the appellant’s country of origin might cause her.

Per Cory and Iacobucci JJ.: The reasons and disposition of L’Heureux-Dubé J. were agreed with apart from the effect of international law on the exercise of ministerial discretion under s. 114(2) of the *Immigration Act*. The certified question must be answered in the negative. The principle that an international convention ratified by the executive is of no force or effect within the Canadian legal system until incorporated into domestic law does not survive intact the adoption of a principle of law which permits reference to an unincorporated convention during the process of statutory interpretation.

Dans l’application des facteurs pertinents à la détermination de la norme de contrôle appropriée, on devrait faire preuve d’une retenue considérable envers les décisions d’agents d’immigration exerçant les pouvoirs conférés par la loi, compte tenu de la nature factuelle de l’analyse, de son rôle d’exception au sein du régime législatif et de la large discrétion accordée par le libellé de la loi. Toutefois, l’absence de clause privative, la possibilité expressément prévue d’un contrôle judiciaire par la Cour fédérale — Section de première instance, ainsi que la nature individuelle plutôt que polycentrique de la décision, tendent aussi à indiquer que la norme applicable ne devrait pas en être une d’aussi grande retenue que celle du caractère «manifestement déraisonnable». La norme de contrôle appropriée est celle de la décision raisonnable *simpliciter*.

Le libellé de la législation révèle l’intention du Parlement de faire en sorte que la décision soit fondée sur des raisons d’ordre humanitaire. L’exercice raisonnable du pouvoir conféré par l’article exige que soit prêté une attention minutieuse aux intérêts et aux besoins des enfants puisque les droits des enfants, et la considération de leurs intérêts, sont des valeurs humanitaires centrales dans la société canadienne. Une indication de ces valeurs se trouve dans les objectifs de la Loi, dans les instruments internationaux, et dans les lignes directrices régissant les décisions d’ordre humanitaire publiées par le ministre. Étant donné que les motifs de la décision n’indiquent pas qu’elle a été rendue d’une manière réceptive, attentive ou sensible à l’intérêt des enfants de l’appelante, ni que leur intérêt a été considéré comme un facteur décisionnel important, elle constituait un exercice déraisonnable du pouvoir conféré par la loi. En outre, les motifs de la décision n’accordent pas suffisamment d’importance ou de poids aux difficultés qu’un retour de l’appelante dans son pays d’origine pouvait lui susciter.

Les juges Cory et Iacobucci: Les motifs du juge L’Heureux-Dubé et le dispositif qu’elle propose sont acceptés sauf pour ce qui concerne la question de l’effet du droit international sur l’exercice du pouvoir discrétionnaire conféré au ministre par le par. 114(2) de la *Loi sur l’immigration*. La question certifiée devrait recevoir une réponse négative. Le principe qu’une convention internationale ratifiée par le pouvoir exécutif n’a aucun effet en droit canadien tant qu’elle n’est pas incorporée dans le droit interne ne peut pas survivre intact après l’adoption d’un principe de droit qui autorise le recours dans le processus d’interprétation des lois, aux dispositions d’une convention qui n’a pas été intégrée dans la législation.

Cases Cited

By L'Heureux-Dubé J.

Applied: *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982; *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board*, [1978] 1 S.C.R. 369; **disapproved:** *Liyanagamage v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1994), 176 N.R. 4; *Shah v. Minister of Employment and Immigration* (1994), 170 N.R. 238; **not followed:** *Tylo v. Minister of Employment and Immigration* (1995), 90 F.T.R. 157; *Gheorlan v. Canada (Secretary of State)* (1995), 26 Imm. L.R. (2d) 170; *Chan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1994), 87 F.T.R. 62; *Marques v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (No. 1)* (1995), 116 F.T.R. 241; *Northwestern Utilities Ltd. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684; *Supermarchés Jean Labrecque Inc. v. Flamand*, [1987] 2 S.C.R. 219; *Public Service Board of New South Wales v. Osmond* (1986), 159 C.L.R. 656; *Williams v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1997] 2 F.C. 646; **referred to:** *Ramoutar v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1993] 3 F.C. 370; *Minister of Employment and Immigration v. Jiminez-Perez*, [1984] 2 S.C.R. 565; *Cardinal v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643; *Sobrie v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1987), 3 Imm. L.R. (2d) 81; *Said v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1992), 6 Admin. L.R. (2d) 23; *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653; *Old St. Boniface Residents Assn. Inc. v. Winnipeg (City)*, [1990] 3 S.C.R. 1170; *Russell v. Duke of Norfolk*, [1949] 1 All E.R. 109; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 879; *Kane v. Board of Governors of the University of British Columbia*, [1980] 1 S.C.R. 1105; *R. v. Higher Education Funding Council, ex parte Institute of Dental Surgery*, [1994] 1 All E.R. 651; *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525; *Qi v. Canada (Minister of Citizenship & Immigration)* (1995), 33 Imm. L.R. (2d) 57; *Mercier-Néron v. Canada (Minister of National Health and Welfare)*, (1995), 98 F.T.R. 36; *Bendahmane v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 3 F.C. 16; *Canada (Attorney General) v. Human Rights Tribunal Panel (Canada)* (1994), 76 F.T.R. 1; *IWA v. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 282; *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3; *R. v. Civil Service Appeal Board, ex parte Cunningham*, [1991] 4 All E.R. 310; *R. v. Secretary of*

Jurisprudence

Citée par le juge L'Heureux-Dubé

Arrêts appliqués: *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; *Committee for Justice and Liberty c. Office nationale de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369; **arrêts critiqués:** *Liyanagamage c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1994), 176 N.R. 4; *Shah c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1994), 170 N.R. 238; **arrêts non suivis:** *Tylo c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1995), 90 F.T.R. 157; *Gheorlan c. Canada (Secrétaire d'État)* (1995), 26 Imm. L.R. (2d) 170; *Chan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1994), 87 F.T.R. 62; *Marques c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (n° 1)* (1995), 116 F.T.R. 241; *Northwestern Utilities Ltd. c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684; *Supermarchés Jean Labrecque Inc. c. Flamand*, [1987] 2 R.C.S. 219; *Public Service Board of New South Wales c. Osmond* (1986), 159 C.L.R. 656; *Williams c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1997] 2 C.F. 646; **arrêts mentionnés:** *Ramoutar c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] 3 C.F. 370; *Ministre de l'Emploi et de l'Immigration c. Jiminez-Perez*, [1984] 2 R.C.S. 565; *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643; *Sobrie c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1987), 3 Imm. L.R. (2d) 81; *Said c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1992), 6 Admin. L.R. (2d) 23; *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653; *Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170; *Russell c. Duke of Norfolk*, [1949] 1 All E.R. 109; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1989] 2 R.C.S. 879; *Kane c. Conseil d'administration de l'Université de la Colombie-Britannique*, [1980] 1 R.C.S. 1105; *R. c. Higher Education Funding Council, ex parte Institute of Dental Surgery*, [1994] 1 All E.R. 651; *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525; *Qi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1995), 33 Imm. L.R. (2d) 57; *Mercier-Néron c. Canada (Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social)* (1995), 98 F.T.R. 36; *Bendahmane c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1989] 3 C.F. 16; *Canada (Procureur général) c. Comité du tribunal des droits de la personne (Canada)* (1994), 76 F.T.R. 1; *IWA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282; *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour*

State for the Home Department, ex parte Doody, [1994] 1 A.C. 531; *Norton Tool Co. v. Tewson*, [1973] 1 W.L.R. 45; *Alexander Machinery (Dudley) Ltd. v. Crabtree*, [1974] I.C.R. 120; *Orlowski v. British Columbia (Attorney-General)* (1992), 94 D.L.R. (4th) 541; *R.D.R. Construction Ltd. v. Rent Review Commission* (1982), 55 N.S.R. (2d) 71; *Taabea v. Refugee Status Advisory Committee*, [1980] 2 F.C. 316; *Boyle v. Workplace Health, Safety and Compensation Commission (N.B.)* (1996), 179 N.B.R. (2d) 43; *R. v. S. (R.D.)*, [1997] 3 S.C.R. 484; *Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 S.C.R. 623; *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048; *Canada (Attorney General) v. Mossop*, [1993] 1 S.C.R. 554; *Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 S.C.R. 557; *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748; *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2; *Shell Canada Products Ltd. v. Vancouver (City)*, [1994] 1 S.C.R. 231; *Associated Provincial Picture Houses, Ltd. v. Wednesbury Corporation*, [1948] 1 K.B. 223; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121; *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038; *R. v. Gladue*, [1999] 1 S.C.R. 688; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; *Francis v. The Queen*, [1956] S.C.R. 618; *Capital Cities Communications Inc. v. Canadian Radio-Television Commission*, [1978] 2 S.C.R. 141; *Tavita v. Minister of Immigration*, [1994] 2 N.Z.L.R. 257; *Vishaka v. Rajasthan*, [1997] 3 L.R.C. 361; *R. v. Keegstra*, [1990] 3 S.C.R. 697; *Young v. Young*, [1993] 4 S.C.R. 3.

By Iacobucci J.

Applied: *Capital Cities Communications Inc. v. Canadian Radio-Television Commission*, [1978] 2 S.C.R. 141; **referred to:** *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Charter of Rights and Freedoms.
Convention on the Rights of the Child, Can. T.S. 1992 No. 3, preamble, Arts. 3(1), (2), 9, 12.
Declaration of the Rights of the Child (1959), preamble.
Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 3(c), 9(1), 82.1(1) [rep. & sub. 1992, c. 49, s. 73], 83(1) [*idem*], 114(2) [*ibid.*, s. 102].

provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard, [1997] 3 R.C.S. 3; *R. c. Civil Service Appeal Board, ex parte Cunningham*, [1991] 4 All E.R. 310; *R. c. Secretary of State for the Home Department, ex parte Doody*, [1994] 1 A.C. 531; *Norton Tool Co. c. Tewson*, [1973] 1 W.L.R. 45; *Alexander Machinery (Dudley) Ltd. c. Crabtree*, [1974] I.C.R. 120; *Orlowski c. British Columbia (Attorney-General)* (1992), 94 D.L.R. (4th) 541; *R.D.R. Construction Ltd. c. Rent Review Commission* (1982), 55 N.S.R. (2d) 71; *Taabea c. Comité consultatif sur le statut de réfugié*, [1980] 2 C.F. 316; *Boyle c. Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail (N.-B.)* (1996), 179 R.N.-B. (2^e) 43; *R. c. S. (R.D.)*, [1997] 3 R.C.S. 484; *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623; *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048; *Canada (Procureur général) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554; *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557; *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748; *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2; *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, [1994] 1 R.C.S. 231; *Associated Provincial Picture Houses, Ltd. c. Wednesbury Corporation*, [1948] 1 K.B. 223; *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121; *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038; *R. c. Gladue*, [1999] 1 R.C.S. 688; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Francis c. The Queen*, [1956] R.C.S. 618; *Capital Cities Communications Inc. c. Conseil de la Radio-Télévision canadienne*, [1978] 2 R.C.S. 141; *Tavita c. Minister of Immigration*, [1994] 2 N.Z.L.R. 257; *Vishaka c. Rajasthan*, [1997] 3 L.R.C. 361; *R. c. Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697; *Young c. Young*, [1993] 4 R.C.S. 3.

Citée par le juge Iacobucci

Arrêt appliqué: *Capital Cities Communications Inc. c. Conseil de la Radio-Télévision canadienne*, [1978] 2 R.C.S. 141; **arrêt mentionné:** *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés.
Convention relative aux droits de l'enfant, R.T. Can. 1992 n° 3, préambule, art. 3(1), (2), 9, 12.
Déclaration des droits de l'enfant (1959), préambule.
Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 3c), 9(1), 82.1(1) [abr. & rempl. 1992, ch. 49, art. 73], 83(1) [*idem*], 114(2) [*ibid.*, art. 102].

Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172, s. 2.1 [ad. SOR/93-44, s. 2].

Authors Cited

- Brown, Donald J. M., and John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*. Toronto: Canvasback, 1998 (loose-leaf).
- Canada. Employment and Immigration Canada. *Immigration Manual: Examination and Enforcement*. Ottawa: Employment and Immigration Canada, 1983 (loose-leaf updated 1991, release 2).
- Davis, Kenneth Culp. *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1969.
- de Smith, Stanley A. *Judicial Review of Administrative Action*, 5th ed. By Lord Woolf and Jeffrey Jowell. London: Sweet & Maxwell, 1995.
- Dyzenhaus, David. "The Politics of Deference: Judicial Review and Democracy", in Michael Taggart, ed., *The Province of Administrative Law*. Oxford: Hart Publishing, 1997, 279.
- Macdonald, Roderick A., and David Lametti. "Reasons for Decision in Administrative Law" (1990), 3 *C.J.A.L.P.* 123.
- Morris, Michael H. "Administrative Decision-makers and the Duty to Give Reasons: An Emerging Debate" (1997), 11 *C.J.A.L.P.* 155.
- Mullan, David J. *Administrative Law*, 3rd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1996.
- Shapiro, Debra. "Legitimate Expectation and its Application to Canadian Immigration Law" (1992), 8 *J.L. & Social Pol'y* 282.
- Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal, [1997] 2 F.C. 127, 207 N.R. 57, 142 D.L.R. (4th) 554, [1996] F.C.J. No. 1726 (QL), dismissing an appeal from a judgment of Simpson J. (1995), 101 F.T.R. 110, 31 Imm. L.R. (2d) 150, [1995] F.C.J. No. 1441 (QL), dismissing an application for judicial review. Appeal allowed.

Roger Rowe and Rocco Galati, for the appellant.

Urszula Kaczmarczyk and Cheryl D. Mitchell, for the respondent.

Sheena Scott and Sharryn Aiken, for the interveners the Canadian Foundation for Children,

Règlement sur l'immigration de 1978, DORS/78-172, art. 2.1 [aj. DORS/93-44, art. 2].

Doctrine citée

- Brown, Donald J. M., and John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*. Toronto: Canvasback, 1998 (loose-leaf).
- Canada. Emploi et Immigration Canada. *Guide de l'immigration: examen et application de la loi*. Ottawa: Emploi et Immigration Canada, 1983 (feuilles mobiles mises à jour 1991, envoi n° 2).
- Davis, Kenneth Culp. *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1969.
- de Smith, Stanley A. *Judicial Review of Administrative Action*, 5th ed. By Lord Woolf and Jeffrey Jowell. London: Sweet & Maxwell, 1995.
- Dyzenhaus, David. «The Politics of Deference: Judicial Review and Democracy», in Michael Taggart, ed., *The Province of Administrative Law*. Oxford: Hart Publishing, 1997, 279.
- Macdonald, Roderick A., and David Lametti. «Reasons for Decision in Administrative Law» (1990), 3 *C.J.A.L.P.* 123.
- Morris, Michael H. «Administrative Decision-makers and the Duty to Give Reasons: An Emerging Debate» (1997), 11 *C.J.A.L.P.* 155.
- Mullan, David J. *Administrative Law*, 3rd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1996.
- Shapiro, Debra. «Legitimate Expectation and its Application to Canadian Immigration Law» (1992), 8 *J.L. & Social Pol'y* 282.
- Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, [1997] 2 C.F. 127, 207 N.R. 57, 142 D.L.R. (4th) 554, [1996] A.C.F. n° 1726 (QL), qui a rejeté un appel d'un jugement du juge Simpson (1995), 101 F.T.R. 110, 31 Imm. L.R. (2d) 150, [1995] A.C.F. n° 1441 (QL), qui avait rejeté une demande de contrôle judiciaire. Pourvoi accueilli.

Roger Rowe et Rocco Galati, pour l'appelante.

Urszula Kaczmarczyk et Cheryl D. Mitchell, pour l'intimé.

Sheena Scott et Sharryn Aiken, pour les intervenants la Canadian Foundation for Children, Youth

Youth and the Law, the Defence for Children International-Canada, and the Canadian Council for Refugees.

John Terry and Craig Scott, for the intervener the Charter Committee on Poverty Issues.

Barbara Jackman and Marie Chen, for the intervener the Canadian Council of Churches.

The judgment of L'Heureux-Dubé, Gonthier, McLachlin, Bastarache and Binnie JJ. was delivered by

L'HEUREUX-DUBÉ J. — Regulations made pursuant to s. 114(2) of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, empower the respondent Minister to facilitate the admission to Canada of a person where the Minister is satisfied, owing to humanitarian and compassionate considerations, that admission should be facilitated or an exemption from the regulations made under the Act should be granted. At the centre of this appeal is the approach to be taken by a court to judicial review of such decisions, both on procedural and substantive grounds. It also raises issues of reasonable apprehension of bias, the provision of written reasons as part of the duty of fairness, and the role of children's interests in reviewing decisions made pursuant to s. 114(2).

I. Factual Background

Mavis Baker is a citizen of Jamaica who entered Canada as a visitor in August of 1981 and has remained in Canada since then. She never received permanent resident status, but supported herself illegally as a live-in domestic worker for 11 years. She has had four children (who are all Canadian citizens) while living in Canada: Paul Brown, born in 1985, twins Patricia and Peter Robinson, born in 1989, and Desmond Robinson, born in 1992. After Desmond was born, Ms. Baker suffered from post-partum psychosis and was diagnosed with paranoid schizophrenia. She applied for welfare at that time. When she was first diagnosed with mental illness, two of her children were placed in the care of their

and the Law, la Défense des enfants-International-Canada et le Conseil canadien pour les réfugiés.

John Terry et Craig Scott, pour l'intervenant le Comité de la Charte et des questions de pauvreté.

Barbara Jackman et Marie Chen, pour l'intervenant le Conseil canadien des églises.

Version française du jugement des juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, McLachlin, Bastarache et Binnie rendu par

LE JUGE L'HEUREUX-DUBÉ — Le règlement passé en vertu du par. 114(2) de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, autorise le ministre intimé à faciliter l'admission au Canada d'une personne quand il est convaincu, pour des raisons d'ordre humanitaire, que l'admission devrait être facilitée ou qu'une dispense d'application des règlements passés aux termes de la Loi devrait être accordée. Le présent pourvoi porte essentiellement sur la démarche à suivre lorsqu'un tribunal procède au contrôle judiciaire de ces décisions, à la fois sur le fond et sur le plan de la procédure. Ce pourvoi soulève également des questions relatives à la crainte raisonnable de partialité, à la rédaction de motifs écrits dans le cadre de l'obligation d'agir équitablement et au rôle de l'intérêt des enfants dans le contrôle judiciaire de décisions rendues conformément au par. 114(2).

I. Les faits

Mavis Baker, citoyenne de la Jamaïque, est entrée au Canada à titre de visiteur en août 1981 et y vit depuis. Elle n'a jamais obtenu le statut de résidente permanente, mais a subvenu illégalement à ses besoins en travaillant pendant 11 ans comme travailleur domestique. Elle a eu quatre enfants (qui sont tous citoyens canadiens) au Canada: Paul Brown, né en 1985, les jumeaux Patricia et Peter Robinson, nés en 1989, et Desmond Robinson, né en 1992. Après la naissance de Desmond, M^{me} Baker a souffert d'une psychose post-partum et on a diagnostiqué qu'elle était atteinte d'une schizophrénie paranoïde. À cette époque, elle a présenté une demande d'assistance sociale. Quand

natural father, and the other two were placed in foster care. The two who were in foster care are now again under her care, since her condition has improved.

3 The appellant was ordered deported in December 1992, after it was determined that she had worked illegally in Canada and had overstayed her visitor's visa. In 1993, Ms. Baker applied for an exemption from the requirement to apply for permanent residence outside Canada, based upon humanitarian and compassionate considerations, pursuant to s. 114(2) of the *Immigration Act*. She had the assistance of counsel in filing this application, and included, among other documentation, submissions from her lawyer, a letter from her doctor, and a letter from a social worker with the Children's Aid Society. The documentation provided indicated that, although she was still experiencing psychiatric problems, she was making progress. It also stated that she might become ill again if she were forced to return to Jamaica, since treatment might not be available for her there. Ms. Baker's submissions also clearly indicated that she was the sole caregiver for two of her Canadian-born children, and that the other two depended on her for emotional support and were in regular contact with her. The documentation suggested that she too would suffer emotional hardship if she were separated from them.

4 The response to this request was contained in a letter dated April 18, 1994 and signed by Immigration Officer M. Caden, stating that a decision had been made that there were insufficient humanitarian and compassionate grounds to warrant processing Ms. Baker's application for permanent residence within Canada. This letter contained no reasons for the decision.

5 Upon request of the appellant's counsel, she was provided with the notes made by Immigration Officer G. Lorenz, which were used by Officer Caden when making his decision. After a summary

on a découvert qu'elle était atteinte de troubles mentaux, deux de ses enfants ont été confiés aux soins de leur père naturel et les deux autres ont été placés en foyer d'accueil. Son état s'étant amélioré, elle a de nouveau la garde des deux enfants placés en foyer d'accueil.

En décembre 1992, une ordonnance d'expulsion a été prise contre l'appelante, lorsqu'on a découvert qu'elle avait travaillé illégalement au Canada et avait séjourné au-delà de son visa de visiteur. En 1993, M^{me} Baker a demandé d'être dispensée de faire sa demande de résidence permanente de l'extérieur du Canada, pour des raisons d'ordre humanitaire, conformément au par. 114(2) de la *Loi sur l'immigration*. Elle a obtenu l'aide d'un avocat pour remplir cette demande, et a notamment ajouté, comme documents additionnels, des observations de son avocat, une lettre de son médecin et une lettre d'un travailleur social de la Société d'aide à l'enfance. Les documents présentés indiquaient que, même si elle éprouvait toujours des problèmes psychiatriques, elle faisait des progrès, mais qu'elle pourrait retomber malade si elle était forcée de retourner en Jamaïque, parce qu'elle ne pourrait peut-être pas y bénéficier d'un traitement. Madame Baker a aussi clairement indiqué qu'elle était la seule à pouvoir prendre soin de deux de ses enfants nés au Canada et que ses deux autres enfants avaient besoin de son soutien affectif et étaient régulièrement en contact avec elle. Les documents mentionnaient également qu'elle subirait aussi des difficultés d'ordre émotionnel si elle était séparée d'eux.

En réponse à cette demande, une lettre datée du 18 avril 1994 et signée par l'agent d'immigration M. Caden a informé M^{me} Baker de la décision qu'il n'y avait pas suffisamment de raisons humanitaires pour justifier de traiter au Canada sa demande de résidence permanente, sans toutefois donner les motifs de la décision.

À la demande de l'avocat de l'appelante, les notes de l'agent d'immigration G. Lorenz, que l'agent Caden a utilisées pour rendre sa décision, ont été remises à l'appelante. Après un résumé de

of the history of the case, Lorenz's notes read as follows:

PC is unemployed — on Welfare. No income shown — no assets. Has four Cdn.-born children — four other children in Jamaica — HAS A TOTAL OF EIGHT CHILDREN

Says only two children are in her "direct custody". (No info on who has ghe [*sic*] other two). There is nothing for her in Jamaica — hasn't been there in a long time — no longer close to her children there — no jobs there — she has no skills other than as a domestic — children would suffer — can't take them with her and can't leave them with anyone here. Says has suffered from a mental disorder since '81 — is now an outpatient and is improving. If sent back will have a relapse.

Letter from Children's Aid — they say PC has been diagnosed as a paranoid schizophrenic. — children would suffer if returned — Letter of Aug. '93 from psychiatrist from Ont. Govm't. Says PC had post-partum psychosis and had a brief episode of psychosis in Jam. when was 25 yrs. old. Is now an out-patient and is doing relatively well — deportation would be an extremely stressful experience.

Lawyer says PS [*sic*] is sole caregiver and single parent of two Cdn born children. Pc's mental condition would suffer a setback if she is deported etc.

This case is a catastrophe [*sic*]. It is also an indictment of our "system" that the client came as a visitor in Aug. '81, was not ordered deported until Dec. '92 and in APRIL '94 IS STILL HERE!

The PC is a paranoid schizophrenic and on welfare. She has no qualifications other than as a domestic. She has FOUR CHILDREN IN JAMAICA AND ANOTHER FOUR BORN HERE. She will, of course, be a tremendous strain on our social welfare systems for (probably) the rest of her life. There are no H&C factors other than her FOUR CANADIAN-BORN CHILDREN. Do we let her stay because of that? I am of the opinion that Canada can no longer afford this type of generosity. However, because of the circumstances involved, there

l'historique de l'affaire, les notes de M. Lorenz se lisent:

[TRADUCTION] PC est sans emploi — reçoit l'assistance sociale. Aucun revenu connu — pas de biens. A quatre enfants nés au Canada, quatre autres en Jamaïque — HUIT ENFANTS AU TOTAL

Dit que seulement deux enfants sont sous sa garde directe. (Aucun renseignement sur la garde des deux autres). Il n'y a rien qui l'attend en Jamaïque — n'y est pas allée depuis longtemps — n'est plus proche de ses enfants qui s'y trouvent — pas d'emplois — n'a pas d'autre métier que celui de domestique — les enfants souffriraient — elle ne peut pas les emmener avec elle et elle n'a personne ici à qui les confier. Dit qu'elle souffre de troubles mentaux depuis 1981 — elle est actuellement une patiente en consultation externe et son état s'améliore. Si elle est renvoyée là-bas, elle fera une rechute.

Lettre de la Société d'aide à l'enfance — dit que PC souffre d'une schizophrénie paranoïde — les enfants souffriraient, si elle était renvoyée. Lettre d'août 1993 d'un psychiatre du gouvernement de l'Ontario — dit que PC a une psychose post-partum et a eu une brève période de psychose en Jamaïque quand elle avait 25 ans. Elle est maintenant patiente en consultation externe et se porte relativement bien — l'expulsion serait une expérience extrêmement stressante.

L'avocat dit que PC est une mère célibataire et qu'elle est la seule à pouvoir prendre soin de deux de ses enfants nés au Canada. L'état mental de PC se détériorerait si elle devait être déportée etc.

Cette affaire est une catastrophe. C'est aussi une condamnation de notre système: la cliente est arrivée comme visiteur en août 1981, une ordonnance d'expulsion n'a été prise qu'en décembre 1992 et en AVRIL 1994 ELLE EST TOUJOURS ICI!

PC est atteinte de schizophrénie paranoïde et reçoit l'assistance sociale. Elle n'a pas d'autres qualifications que de domestique. Elle a QUATRE ENFANTS EN JAMAÏQUE ET QUATRE AUTRES NÉS ICI. Elle sera, bien entendu, un fardeau excessif pour nos systèmes d'aide sociale (probablement) pour le reste de sa vie. Il n'existe pas d'autres facteurs d'ordre humanitaire que ses QUATRE ENFANTS NÉS AU CANADA. Devons-nous lui permettre de rester pour ça? Je suis d'avis que le Canada ne peut plus se permettre cette sorte de générosité. Toutefois, compte tenu des circonstances, il est possible qu'il y ait une mauvaise presse.

is a potential for adverse publicity. I recommend refusal but you may wish to clear this with someone at Region.

There is also a potential for violence — see charge of “assault with a weapon” [Capitalization in original.]

⁶ Following the refusal of her application, Ms. Baker was served, on May 27, 1994, with a direction to report to Pearson Airport on June 17 for removal from Canada. Her deportation has been stayed pending the result of this appeal.

II. Relevant Statutory Provisions and Provisions of International Treaties

⁷ *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2

82.1 (1) An application for judicial review under the *Federal Court Act* with respect to any decision or order made, or any matter arising, under this Act or the rules or regulations thereunder may be commenced only with leave of a judge of the Federal Court — Trial Division.

83. (1) A judgment of the Federal Court — Trial Division on an application for judicial review with respect to any decision or order made, or any matter arising, under this Act or the rules or regulations thereunder may be appealed to the Federal Court of Appeal only if the Federal Court — Trial Division has at the time of rendering judgment certified that a serious question of general importance is involved and has stated that question.

114. . . .

(2) The Governor in Council may, by regulation, authorize the Minister to exempt any person from any regulation made under subsection (1) or otherwise facilitate the admission of any person where the Minister is satisfied that the person should be exempted from that regulation or that the person’s admission should be facilitated owing to the existence of compassionate or humanitarian considerations.

Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172, as amended by SOR/93-44

2.1 The Minister is hereby authorized to exempt any person from any regulation made under subsection 114(1) of the Act or otherwise facilitate the admission to

Je recommande le rejet, mais vous désirerez peut-être obtenir l’approbation de quelqu’un au centre régional.

Violence possible — voir l’accusation d’agression armée. [Majuscules dans l’original.]

À la suite du rejet de sa demande, M^{me} Baker a reçu signification, le 27 mai 1994, de l’ordre de se présenter à l’aéroport Pearson le 17 juin pour son renvoi du Canada. Un sursis d’expulsion a été ordonné jusqu’à l’issue du présent pourvoi.

II. Les dispositions législatives et des traités internationaux

Loi sur l’immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2

82.1 (1) La présentation d’une demande de contrôle judiciaire aux termes de la *Loi sur la Cour fédérale* ne peut, pour ce qui est des décisions ou ordonnances rendues, des mesures prises ou de toute question soulevée dans le cadre de la présente loi ou de ses textes d’application — règlements ou règles — se faire qu’avec l’autorisation d’un juge de la Section de première instance de la Cour fédérale.

83. (1) Le jugement de la Section de première instance de la Cour fédérale rendu sur une demande de contrôle judiciaire relative à une décision ou ordonnance rendue, une mesure prise ou toute question soulevée dans le cadre de la présente loi ou de ses textes d’application — règlements ou règles — ne peut être porté en appel devant la Cour d’appel fédérale que si la Section de première instance certifie dans son jugement que l’affaire soulève une question grave de portée générale et énonce celle-ci.

114. . . .

(2) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, autoriser le ministre à accorder, pour des raisons d’ordre humanitaire, une dispense d’application d’un règlement pris aux termes du paragraphe (1) ou à faciliter l’admission de toute autre manière.

Règlement sur l’immigration de 1978, DORS/78-172, modifié par DORS/93-44

2.1 Le ministre est autorisé à accorder, pour des raisons d’ordre humanitaire, une dispense d’application d’un règlement pris aux termes du paragraphe 114(1) de

Canada of any person where the Minister is satisfied that the person should be exempted from that regulation or that the person's admission should be facilitated owing to the existence of compassionate or humanitarian considerations.

Convention on the Rights of the Child, Can. T.S. 1992 No. 3

Article 3

1. In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration.

2. States Parties undertake to ensure the child such protection and care as is necessary for his or her well-being, taking into account the rights and duties of his or her parents, legal guardians, or other individuals legally responsible for him or her, and, to this end, shall take all appropriate legislative and administrative measures.

Article 9

1. States Parties shall ensure that a child shall not be separated from his or her parents against their will, except when competent authorities subject to judicial review determine, in accordance with applicable law and procedures, that such separation is necessary for the best interests of the child. Such determination may be necessary in a particular case such as one involving abuse or neglect of the child by the parents, or one where the parents are living separately and a decision must be made as to the child's place of residence.

2. In any proceedings pursuant to paragraph 1 of the present article, all interested parties shall be given an opportunity to participate in the proceedings and make their views known.

3. States Parties shall respect the right of the child who is separated from one or both parents to maintain personal relations and direct contact with both parents on a regular basis, except if it is contrary to the child's best interests.

4. Where such separation results from any action initiated by a State Party, such as the detention, imprisonment, exile, deportation or death (including death arising from any cause while the person is in the custody of the State) of one or both parents or of the child, that State Party shall, upon request, provide the parents, the child or, if appropriate, another member of the family

la Loi ou à faciliter l'admission au Canada de toute autre manière.

Convention relative aux droits de l'enfant, R.T. Can. 1992 n° 3

Article 3

1. Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

2. Les États parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être, compte tenu des droits et des devoirs de ses parents, de ses tuteurs ou des autres personnes légalement responsables de lui, et ils prennent à cette fin toutes les mesures législatives et administratives appropriées.

Article 9

1. Les États parties veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré, à moins que les autorités compétentes ne décident, sous réserve de révision judiciaire et conformément aux lois et procédures applicables, que cette séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Une décision en ce sens peut être nécessaire dans certains cas particuliers, par exemple lorsque les parents maltraitent ou négligent l'enfant, ou lorsqu'ils vivent séparément et qu'une décision doit être prise au sujet du lieu de résidence de l'enfant.

2. Dans tous les cas prévus au paragraphe 1 du présent article, toutes les parties intéressées doivent avoir la possibilité de participer aux délibérations et de faire connaître leurs vues.

3. Les États parties respectent le droit de l'enfant séparé de ses deux parents ou de l'un d'eux d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant.

4. Lorsque la séparation résulte de mesures prises par un État partie, telles que la détention, l'emprisonnement, l'exil, l'expulsion ou la mort (y compris la mort, quelle qu'en soit la cause, survenue en cours de détention) des deux parents ou de l'un d'eux, ou de l'enfant, l'État partie donne sur demande aux parents, à l'enfant ou, s'il y a lieu, à un autre membre de la famille les renseignements

with the essential information concerning the whereabouts of the absent member(s) of the family unless the provision of the information would be detrimental to the well-being of the child. States Parties shall further ensure that the submission of such a request shall of itself entail no adverse consequences for the person(s) concerned.

Article 12

1. States Parties shall assure to the child who is capable of forming his or her own views the right to express those views freely in all matters affecting the child, the views of the child being given due weight in accordance with the age and maturity of the child.

2. For this purpose, the child shall in particular be provided the opportunity to be heard in any judicial and administrative proceedings affecting the child, either directly, or through a representative or an appropriate body, in a manner consistent with the procedural rules of national law.

III. Judgments

A. *Federal Court — Trial Division* (1995), 101 F.T.R. 110

8

Simpson J. delivered oral reasons dismissing the appellant's judicial review application. She held that since there were no reasons given by Officer Caden for his decision, no affidavit was provided, and no reasons were required, she would assume, in the absence of evidence to the contrary, that he acted in good faith and made a decision based on correct principles. She rejected the appellant's argument that the statement in Officer Lorenz's notes that Ms. Baker would be a strain on the welfare system was not supported by the evidence, holding that it was reasonable to conclude from the reports provided that Ms. Baker would not be able to return to work. She held that the language of Officer Lorenz did not raise a reasonable apprehension of bias, and also found that the views expressed in his notes were unimportant, because they were not those of the decision-maker, Officer Caden. She rejected the appellant's argument that the *Convention on the Rights of the Child* mandated that the appellant's interests be given priority in s. 114(2) decisions, holding that the Convention did not apply to this situation, and was not part of domestic law. She also held that the evidence

essentiels sur le lieu où se trouvent le membre ou les membres de la famille, à moins que la divulgation de ces renseignements ne soit préjudiciable au bien-être de l'enfant. Les États parties veillent en outre à ce que la présentation d'une telle demande n'entraîne pas en elle-même de conséquences fâcheuses pour la personne ou les personnes intéressées.

Article 12

1. Les États parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité.

2. À cette fin, on donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'un organisme approprié, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale.

III. Les jugements

A. *Cour fédérale — Section de première instance* (1995), 101 F.T.R. 110

Le juge Simpson a prononcé à l'audience les motifs rejetant la demande de contrôle judiciaire de l'appelante. Elle a statué que, puisque l'agent Caden n'avait pas motivé sa décision, qu'aucun affidavit n'avait été fourni, et qu'aucun motif n'était requis, elle présumerait, en l'absence de preuve contraire, qu'il avait agi de bonne foi et avait rendu la décision en se fondant sur des principes appropriés. Elle a rejeté l'argument de l'appelante selon lequel l'affirmation dans les notes de l'agent Lorenz que M^{me} Baker serait un fardeau pour le système d'aide sociale n'était pas étayée par la preuve, concluant qu'il était raisonnable de conclure au vu des rapports fournis que M^{me} Baker ne pourrait pas reprendre le travail. Elle a conclu que le langage de l'agent Lorenz ne donnait pas lieu à une crainte raisonnable de partialité, et a également conclu que les opinions exprimées dans ses notes étaient sans importance parce qu'elles n'étaient pas celles du décideur, l'agent Caden. Elle a rejeté l'argument de l'appelante selon lequel la *Convention relative aux droits de l'enfant* commandait que l'intérêt de l'appelante prime dans les décisions fondées sur le par. 114(2), concluant que

showed the children were a significant factor in the decision-making process. She rejected the appellant's submission that the Convention gave rise to a legitimate expectation that the children's interests would be a primary consideration in the decision.

Simpson J. certified the following as a "serious question of general importance" under s. 83(1) of the *Immigration Act*: "Given that the Immigration Act does not expressly incorporate the language of Canada's international obligations with respect to the International Convention on the Rights of the Child, must federal immigration authorities treat the best interests of the Canadian child as a primary consideration in assessing an applicant under s. 114(2) of the *Immigration Act*?"

B. *Federal Court of Appeal*, [1997] 2 F.C. 127

The reasons of the Court of Appeal were delivered by Strayer J.A. He held that pursuant to s. 83(1) of the *Immigration Act*, the appeal was limited to the question certified by Simpson J. He also rejected the appellant's request to challenge the constitutional validity of s. 83(1). Strayer J.A. noted that a treaty cannot have legal effect in Canada unless implemented through domestic legislation, and that the Convention had not been adopted in either federal or provincial legislation. He held that although legislation should be interpreted, where possible, to avoid conflicts with Canada's international obligations, interpreting s. 114(2) to require that the discretion it provides for must be exercised in accordance with the Convention would interfere with the separation of powers between the executive and legislature. He held that such a principle could also alter rights and obligations within the jurisdiction of provincial legislatures. Strayer J.A. also rejected the argument that any articles of the Convention could be interpreted to impose an obligation upon the government to give primacy to the interests of the children in a proceeding such as deportation. He

la Convention ne s'appliquait pas à cette situation, et ne faisait pas partie du droit interne. Elle a également conclu que la preuve démontrait que les enfants avaient constitué un facteur important dans le processus décisionnel et a rejeté l'argument de l'appelante selon lequel la Convention donnait lieu à une attente légitime que l'intérêt des enfants serait une considération primordiale dans la décision.

Le juge Simpson a certifié la question suivante comme «question grave de portée générale» en vertu du par. 83(1) de la *Loi sur l'immigration*: «Vu que la Loi sur l'immigration n'incorpore pas expressément le langage des obligations internationales du Canada en ce qui concerne la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, les autorités d'immigration fédérales doivent-elles considérer l'intérêt supérieur de l'enfant né au Canada comme une considération primordiale dans l'examen du cas d'un requérant sous le régime du par. 114(2) de la *Loi sur l'immigration*?»

B. *Cour d'appel fédérale*, [1997] 2 C.F. 127

Les motifs de la Cour d'appel sont exposés par le juge Strayer. Il déclare que, conformément au par. 83(1) de la *Loi sur l'immigration*, l'appel est limité à la question certifiée par le juge Simpson. Il rejette également la contestation par l'appelante de la constitutionnalité du par. 83(1). Le juge Strayer note qu'un traité ne peut pas avoir d'effet juridique au Canada s'il n'a pas été mis en vigueur par une loi adoptée à cet effet, et que la Convention n'avait pas été adoptée par une loi fédérale ou provinciale. Il conclut que, bien que la loi doive, dans la mesure du possible, être interprétée de façon à ne pas entraîner de conflit avec les obligations internationales du Canada, dire que le par. 114(2) exige que le pouvoir discrétionnaire conféré s'exerce conformément à la Convention enfreindrait la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif. Il conclut qu'un tel principe pourrait également toucher des droits et obligations relevant de la compétence des législatures provinciales. Le juge Strayer rejette également l'argument selon lequel quelque article de la Convention peut s'interpréter de façon à imposer l'obligation au gouvernement d'accorder priorité à l'intérêt des

9

10

held that the deportation of a parent was not a decision “concerning” children within the meaning of article 3. Finally, Strayer J.A. considered the appellant’s argument based on the doctrine of legitimate expectations. He noted that because the doctrine does not create substantive rights, and because a requirement that the best interests of the children be given primacy by a decision-maker under s. 114(2) would be to create a substantive right, the doctrine did not apply.

IV. Issues

¹¹ Because, in my view, the issues raised can be resolved under the principles of administrative law and statutory interpretation, I find it unnecessary to consider the various *Charter* issues raised by the appellant and the interveners who supported her position. The issues raised by this appeal are therefore as follows:

- (1) What is the legal effect of a stated question under s. 83(1) of the *Immigration Act* on the scope of appellate review?
- (2) Were the principles of procedural fairness violated in this case?
 - (i) Were the participatory rights accorded consistent with the duty of procedural fairness?
 - (ii) Did the failure of Officer Caden to provide his own reasons violate the principles of procedural fairness?
 - (iii) Was there a reasonable apprehension of bias in the making of this decision?
- (3) Was this discretion improperly exercised because of the approach taken to the interests of Ms. Baker’s children?

I note that it is the third issue that raises directly the issues contained in the certified question of general importance stated by Simpson J.

enfants dans une procédure comme l’expulsion. Il conclut que l’expulsion du père ou de la mère n’est pas une décision «concernant» les enfants au sens de l’article 3. Enfin, le juge Strayer, examinant l’argument de l’appelante fondé sur la doctrine de l’attente légitime, conclut que puisque l’attente légitime ne crée aucun droit matériel et que le fait d’exiger qu’un décideur donne priorité à l’intérêt supérieur des enfants sous le régime du par. 114(2) aurait pour effet de créer un droit matériel, la doctrine ne s’appliquait pas.

IV. Les questions en litige

Comme, à mon avis, l’appel peut être tranché en vertu des principes du droit administratif et de l’interprétation des lois, il n’est pas nécessaire d’examiner les divers moyens fondés sur la *Charte* qui ont été invoqués par l’appelante et les intervenants qui l’ont appuyée. Par conséquent, les questions examinées sont les suivantes:

- (1) Quel effet juridique la question énoncée aux termes du par. 83(1) de la *Loi sur l’immigration* a-t-elle sur la portée de l’examen en appel?
- (2) Les principes d’équité procédurale ont-ils été enfreints en l’espèce?
 - (i) Les droits de participation accordés étaient-ils compatibles avec l’obligation d’équité procédurale?
 - (ii) Le défaut de l’agent Caden d’exposer les motifs de sa décision a-t-il enfreint les principes d’équité procédurale?
 - (iii) Y avait-il une crainte raisonnable de partialité dans la prise de cette décision?
- (3) Le pouvoir discrétionnaire a-t-il été incorrectement exercé en raison de la façon d’aborder l’intérêt des enfants de M^{me} Baker?

Je note que c’est la troisième question qui soulève directement les points mentionnés dans la question certifiée de portée générale énoncée par le juge Simpson.

V. AnalysisA. *Stated Questions Under Section 83(1) of the Immigration Act*

The Court of Appeal held, in accordance with its decision in *Liyanagamage v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1994), 176 N.R. 4, that the requirement, in s. 83(1), that a “serious question of general importance” be certified for an appeal to be permitted restricts an appeal court to addressing the issues raised by the certified question. However, in *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982, at para. 25, this Court held that s. 83(1) does not require that the Court of Appeal address only the stated question and issues related to it:

The certification of a “question of general importance” is the trigger by which an appeal is justified. The object of the appeal is still the judgment itself, not merely the certified question.

Rothstein J. noted in *Ramoutar v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1993] 3 F.C. 370 (T.D.), that once a question has been certified, all aspects of the appeal may be considered by the Court of Appeal, within its jurisdiction. I agree. The wording of s. 83(1) suggests, and *Pushpanathan* confirms, that if a “question of general importance” has been certified, this allows for an appeal from the judgment of the Trial Division which would otherwise not be permitted, but does not confine the Court of Appeal or this Court to answering the stated question or issues directly related to it. All issues raised by the appeal may therefore be considered here.

B. *The Statutory Scheme and the Nature of the Decision*

Before examining the various grounds for judicial review, it is appropriate to discuss briefly the nature of the decision made under s. 114(2) of the *Immigration Act*, the role of this decision in the statutory scheme, and the guidelines given by the Minister to immigration officers in relation to it.

V. AnalyseA. *Les questions énoncées en vertu du par. 83(1) de la Loi sur l'immigration*

La Cour d'appel a conclu, conformément à son arrêt *Liyanagamage c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1994), 176 N.R. 4, que le par. 83(1), en exigeant qu'une «question grave de portée générale» soit certifiée pour qu'un appel puisse être autorisé, limite l'appel aux questions soulevées par la question certifiée. Toutefois, dans l'arrêt *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982, au par. 25, notre Cour a conclu que le par. 83(1) n'exige pas que la Cour d'appel traite uniquement de la question énoncée et des points qui s'y rapportent:

Sans la certification d'une «question grave de portée générale», l'appel ne serait pas justifié. L'objet de l'appel est bien le jugement lui-même, et non simplement la question certifiée.

Le juge Rothstein dit, dans le jugement *Ramoutar c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] 3 C.F. 370 (1^{re} inst.), que lorsqu'une question a été certifiée, la Cour d'appel peut examiner tous les aspects de l'appel qui relèvent de sa compétence. Je suis d'accord. Le libellé du par. 83(1) indique, et l'arrêt *Pushpanathan* le confirme, que la certification d'une «question grave de portée générale» permet un appel du jugement de première instance qui, normalement, ne serait pas autorisé, mais ne limite pas la Cour d'appel ni notre Cour à la question énoncée ou aux points qui s'y rapportent directement. Par conséquent, nous pouvons examiner tous les points soulevés dans le pourvoi.

B. *Le régime législatif et la nature de la décision*

Avant d'examiner les divers moyens invoqués dans la demande de contrôle judiciaire, il est nécessaire d'aborder brièvement la nature de la décision rendue en vertu du par. 114(2) de la *Loi sur l'immigration*, du rôle que joue cette décision dans le régime législatif, et des directives données par le ministre aux agents d'immigration à ce sujet.

14 Section 114(2) itself authorizes the Governor in Council to authorize the Minister to exempt a person from a regulation made under the Act, or to facilitate the admission to Canada of any person. The Minister's power to grant an exemption based on humanitarian and compassionate (H & C) considerations arises from s. 2.1 of the *Immigration Regulations*, which I reproduce for convenience:

The Minister is hereby authorized to exempt any person from any regulation made under subsection 114(1) of the Act or otherwise facilitate the admission to Canada of any person where the Minister is satisfied that the person should be exempted from that regulation or that the person's admission should be facilitated owing to the existence of compassionate or humanitarian considerations.

For the purpose of clarity, I will refer throughout these reasons to decisions made pursuant to the combination of s. 114(2) of the Act and s. 2.1 of the Regulations as "H & C decisions".

15 Applications for permanent residence must, as a general rule, be made from outside Canada, pursuant to s. 9(1) of the Act. One of the exceptions to this is when admission is facilitated owing to the existence of compassionate or humanitarian considerations. In law, pursuant to the Act and the Regulations, an H & C decision is made by the Minister, though in practice, this decision is dealt with in the name of the Minister by immigration officers: see, for example, *Minister of Employment and Immigration v. Jiminez-Perez*, [1984] 2 S.C.R. 565, at p. 569. In addition, while in law, the H & C decision is one that provides for an exemption from regulations or from the Act, in practice, it is one that, in cases like this one, determines whether a person who has been in Canada but does not have status can stay in the country or will be required to leave a place where he or she has become established. It is an important decision that affects in a fundamental manner the future of individuals' lives. In addition, it may also have an important impact on the lives of any Canadian children of the person whose humanitarian and compassionate application is being considered, since they may be separated from one of their parents and/or uprooted from their country of

Le paragraphe 114(2) habilite le gouverneur en conseil à autoriser le ministre à accorder une dispense d'application d'un règlement pris aux termes de la Loi, ou à faciliter l'admission d'une personne au Canada. Le pouvoir du ministre d'accorder une dispense pour des raisons d'ordre humanitaire découle de l'art. 2.1 du *Règlement sur l'immigration*:

Le ministre est autorisé à accorder, pour des raisons d'ordre humanitaire, une dispense d'application d'un règlement pris aux termes du paragraphe 114(1) de la Loi ou à faciliter l'admission au Canada de toute autre manière.

Pour plus de clarté, je référerai aux décisions rendues conformément à une combinaison du par. 114(2) de la Loi et de l'art. 2.1 du règlement de «décisions d'ordre humanitaire».

Les demandes de résidence permanente doivent normalement être présentées à l'extérieur du Canada, conformément au par. 9(1) de la Loi. L'une des exceptions à cette règle est l'admission fondée sur des raisons d'ordre humanitaire. En droit, conformément à la Loi et au règlement, c'est le ministre qui prend les décisions d'ordre humanitaire, alors qu'en pratique, ces décisions sont prises en son nom par des agents d'immigration: voir, par exemple, *Ministre de l'Emploi et de l'Immigration c. Jiminez-Perez*, [1984] 2 R.C.S. 565, à la p. 569. En outre, même si, en droit, une décision d'ordre humanitaire est une décision qui prévoit une dispense d'application du règlement ou de la Loi, en pratique, il s'agit d'une décision, dans des affaires comme celle dont nous sommes saisis, qui détermine si une personne qui est au Canada, mais qui n'a pas de statut, peut y demeurer ou sera tenue de quitter l'endroit où elle s'est établie. Il s'agit d'une décision importante qui a des conséquences capitales sur l'avenir des personnes visées. Elle peut également avoir des répercussions importantes sur la vie des enfants canadiens de la personne qui a fait la demande fondée sur des raisons d'ordre humanitaire puisqu'ils peuvent être séparés d'un de leurs parents ou déracinés de leur pays de

citizenship, where they have settled and have connections.

Immigration officers who make H & C decisions are provided with a set of guidelines, contained in chapter 9 of the *Immigration Manual: Examination and Enforcement*. The guidelines constitute instructions to immigration officers about how to exercise the discretion delegated to them. These guidelines are also available to the public. A number of statements in the guidelines are relevant to Ms. Baker's application. Guideline 9.05 emphasizes that officers have a duty to decide which cases should be given a favourable recommendation, by carefully considering all aspects of the case, using their best judgment and asking themselves what a reasonable person would do in such a situation. It also states that although officers are not expected to "delve into areas which are not presented during examination or interviews, they should attempt to clarify possible humanitarian grounds and public policy considerations even if these are not well articulated".

The guidelines also set out the bases upon which the discretion conferred by s. 114(2) and the Regulations should be exercised. Two different types of criteria that may lead to a positive s. 114(2) decision are outlined — public policy considerations and humanitarian and compassionate grounds. Immigration officers are instructed, under guideline 9.07, to assure themselves, first, whether a public policy consideration is present, and if there is none, whether humanitarian and compassionate circumstances exist. Public policy reasons include marriage to a Canadian resident, the fact that the person has lived in Canada, has become established, and has become an "illegal de facto resident", and the fact that the person may be a long-term holder of employment authorization or has worked as a foreign domestic. Guideline 9.07 states that humanitarian and compassionate grounds will exist if "unusual, undeserved or disproportionate hardship would be caused to the person seeking consideration if he or she had to leave Canada". The guidelines also directly address

citoyenneté, où ils se sont installés et ont des attaches.

Les agents d'immigration qui prennent des décisions d'ordre humanitaire reçoivent une série de lignes directrices, figurant au chapitre 9 du *Guide de l'immigration: examen et application de la loi*, qui leur servent d'instructions sur la façon d'exercer le pouvoir discrétionnaire qui leur est délégué. Le public a aussi accès à ces lignes directrices. Dans ces lignes directrices, plusieurs énoncés s'appliquent à la demande de M^{me} Baker. La directive 9.05 met l'accent sur le devoir des agents de décider quelles affaires devraient recevoir une recommandation favorable, en étudiant avec soin les cas sous tous leurs aspects, en faisant preuve de discernement, et en se demandant ce qu'une personne sensée ferait dans une telle situation. Elle dit également que les agents ne doivent pas «tente[r] d'approfondir des questions qui ne sont pas soulevées au cours des examens ou des entrevues. Toutefois, ils doivent essayer d'obtenir des précisions relativement à des raisons possibles d'intérêt public ou d'ordre humanitaire, même si celles-ci ne sont pas clairement formulées».

Ces directives définissent également les fondements de l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré par le par. 114(2) et le règlement. Deux types de raisons pouvant mener à une décision favorable sont indiqués — les raisons d'intérêt public et les considérations humanitaires. Conformément à la directive 9.07, les agents d'immigration doivent s'assurer d'abord qu'il n'existe pas de raisons d'intérêt public, et, s'il n'y en a pas, s'il existe des considérations humanitaires. Les raisons d'intérêt public comprennent, notamment, le mariage à un résident du Canada, le fait qu'une personne a vécu au Canada, s'y est établie et est devenue un résident «de fait en situation administrative irrégulière», et le fait que la personne est titulaire d'un permis de travail de longue date ou a travaillé comme travailleur domestique étranger. La directive 9.07 dit qu'il existe des considérations humanitaires lorsque «des difficultés inhabituelles, injustes ou indues seraient causées à la personne sollicitant l'examen de son cas si celle-ci devait quitter le Canada». Les directives traitent expressé-

16

17

situations involving family dependency, and emphasize that the requirement that a person leave Canada to apply from abroad may result in hardship for close family members of a Canadian resident, whether parents, children, or others who are close to the claimant, but not related by blood. They note that in such cases, the reasons why the person did not apply from abroad and the existence of family or other support in the person's home country should also be considered.

C. Procedural Fairness

18 The first ground upon which the appellant challenges the decision made by Officer Caden is the allegation that she was not accorded procedural fairness. She suggests that the following procedures are required by the duty of fairness when parents have Canadian children and they make an H & C application: an oral interview before the decision-maker, notice to her children and the other parent of that interview, a right for the children and the other parent to make submissions at that interview, and notice to the other parent of the interview and of that person's right to have counsel present. She also alleges that procedural fairness requires the provision of reasons by the decision-maker, Officer Caden, and that the notes of Officer Lorenz give rise to a reasonable apprehension of bias.

19 In addressing the fairness issues, I will consider first the principles relevant to the determination of the content of the duty of procedural fairness, and then address Ms. Baker's arguments that she was accorded insufficient participatory rights, that a duty to give reasons existed, and that there was a reasonable apprehension of bias.

20 Both parties agree that a duty of procedural fairness applies to H & C decisions. The fact that a decision is administrative and affects "the rights, privileges or interests of an individual" is sufficient to trigger the application of the duty of fairness: *Cardinal v. Director of Kent Institution*,

ment de situations où il existe des liens familiaux de dépendance, et soulignent que l'obligation de quitter le Canada pour présenter une demande de l'étranger peut occasionner des difficultés à certains membres de la famille proche d'un résident canadien, parents, enfants ou autres proches qui n'ont pas de liens de sang avec le demandeur. Elles précisent que dans de tels cas, il faut aussi tenir compte des raisons pour lesquelles la personne n'a pas présenté sa demande à l'étranger et de la présence d'une famille ou d'autres personnes susceptibles de l'aider dans son pays d'origine.

C. L'équité procédurale

Comme premier moyen pour contester la décision de l'agent Caden, l'appelante allègue qu'elle n'a pas bénéficié de l'équité procédurale. L'appelante estime que l'obligation d'agir équitablement exige le respect des procédures suivantes quand des parents ayant des enfants canadiens présentent une demande fondée sur des raisons d'ordre humanitaire: une entrevue orale devant le décideur, un avis de la tenue de cette entrevue aux enfants et à l'autre parent, un droit pour les enfants et l'autre parent de présenter des arguments au cours de cette entrevue, un avis à l'autre parent de la tenue de l'entrevue et du droit de cette personne d'être représentée par un avocat. Elle allègue également que l'équité procédurale exige que le décideur, soit l'agent Caden, motive sa décision, et que les notes de l'agent Lorenz donnent lieu à une crainte raisonnable de partialité.

En traitant des questions d'équité, j'examinerai d'abord les principes applicables à la détermination de la nature de l'obligation d'équité procédurale, et ensuite les arguments de M^{me} Baker sur l'insuffisance des droits de participation qui lui ont été accordés, sur l'existence d'une obligation de motiver la décision et sur la crainte raisonnable de partialité.

Les deux parties admettent que l'obligation d'équité procédurale s'applique aux décisions d'ordre humanitaire. Le fait qu'une décision soit administrative et touche «les droits, privilèges ou biens d'une personne» suffit pour entraîner l'application de l'obligation d'équité: *Cardinal c.*

[1985] 2 S.C.R. 643, at p. 653. Clearly, the determination of whether an applicant will be exempted from the requirements of the Act falls within this category, and it has been long recognized that the duty of fairness applies to H & C decisions: *Sobrie v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1987), 3 Imm. L.R. (2d) 81 (F.C.T.D.), at p. 88; *Said v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1992), 6 Admin. L.R. (2d) 23 (F.C.T.D.); *Shah v. Minister of Employment and Immigration* (1994), 170 N.R. 238 (F.C.A.).

(1) Factors Affecting the Content of the Duty of Fairness

The existence of a duty of fairness, however, does not determine what requirements will be applicable in a given set of circumstances. As I wrote in *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653, at p. 682, “the concept of procedural fairness is eminently variable and its content is to be decided in the specific context of each case”. All of the circumstances must be considered in order to determine the content of the duty of procedural fairness: *Knight*, at pp. 682-83; *Cardinal, supra*, at p. 654; *Old St. Boniface Residents Assn. Inc. v. Winnipeg (City)*, [1990] 3 S.C.R. 1170, *per* Sopinka J.

Although the duty of fairness is flexible and variable, and depends on an appreciation of the context of the particular statute and the rights affected, it is helpful to review the criteria that should be used in determining what procedural rights the duty of fairness requires in a given set of circumstances. I emphasize that underlying all these factors is the notion that the purpose of the participatory rights contained within the duty of procedural fairness is to ensure that administrative decisions are made using a fair and open procedure, appropriate to the decision being made and its statutory, institutional, and social context, with an opportunity for those affected by the decision to put forward their views and evidence fully and have them considered by the decision-maker.

Directeur de l'établissement Kent, [1985] 2 R.C.S. 643, à la p. 653. Il est évident que la décision quant à savoir si un demandeur sera dispensé des exigences prévues par la Loi entre dans cette catégorie, et il est admis depuis longtemps que l'obligation d'équité s'applique aux décisions d'ordre humanitaire: *Sobrie c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1987), 3 Imm. L.R. (2d) 81 (C.F. 1^{re} inst.), à la p. 88; *Said c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1992), 6 Admin. L.R. (2d) 23 (C.F. 1^{re} inst.); *Shah c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1994), 170 N.R. 238 (C.A.F.).

(1) Les facteurs ayant une incidence sur la nature de l'obligation d'équité

L'existence de l'obligation d'équité, toutefois, ne détermine pas quelles exigences s'appliqueront dans des circonstances données. Comme je l'écrivais dans l'arrêt *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, à la p. 682, «la notion d'équité procédurale est éminemment variable et son contenu est tributaire du contexte particulier de chaque cas». Il faut tenir compte de toutes les circonstances pour décider de la nature de l'obligation d'équité procédurale: *Knight*, aux pp. 682 et 683; *Cardinal*, précité, à la p. 654; *Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170, le juge Sopinka.

Bien que l'obligation d'équité soit souple et variable et qu'elle repose sur une appréciation du contexte de la loi particulière et des droits visés, il est utile d'examiner les critères à appliquer pour définir les droits procéduraux requis par l'obligation d'équité dans des circonstances données. Je souligne que l'idée sous-jacente à tous ces facteurs est que les droits de participation faisant partie de l'obligation d'équité procédurale visent à garantir que les décisions administratives sont prises au moyen d'une procédure équitable et ouverte, adaptée au type de décision et à son contexte légal institutionnel et social, comprenant la possibilité donnée aux personnes visées par la décision de présenter leur points de vue complètement ainsi que des éléments de preuve de sorte qu'ils soient considérés par le décideur.

21

22

23

Several factors have been recognized in the jurisprudence as relevant to determining what is required by the common law duty of procedural fairness in a given set of circumstances. One important consideration is the nature of the decision being made and the process followed in making it. In *Knight, supra*, at p. 683, it was held that “the closeness of the administrative process to the judicial process should indicate how much of those governing principles should be imported into the realm of administrative decision making”. The more the process provided for, the function of the tribunal, the nature of the decision-making body, and the determinations that must be made to reach a decision resemble judicial decision making, the more likely it is that procedural protections closer to the trial model will be required by the duty of fairness. See also *Old St. Boniface, supra*, at p. 1191; *Russell v. Duke of Norfolk*, [1949] 1 All E.R. 109 (C.A.), at p. 118; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 879, at p. 896, *per Sopinka J.*

La jurisprudence reconnaît plusieurs facteurs pertinents en ce qui a trait aux exigences de l'obligation d'équité procédurale en common law dans des circonstances données. Un facteur important est la nature de la décision recherchée et le processus suivi pour y parvenir. Dans l'arrêt *Knight*, précité, à la p. 683, on a conclu que «la mesure dans laquelle le processus administratif se rapproche du processus judiciaire est de nature à indiquer jusqu'à quel point ces principes directeurs devraient s'appliquer dans le domaine de la prise de décisions administratives». Plus le processus prévu, la fonction du tribunal, la nature de l'organisme rendant la décision et la démarche à suivre pour parvenir à la décision ressemblent à une prise de décision judiciaire, plus il est probable que l'obligation d'agir équitablement exigera des protections procédurales proches du modèle du procès. Voir également *Vieux St-Boniface*, précité, à la p. 1191; *Russell c. Duke of Norfolk*, [1949] 1 All E.R. 109 (C.A.), à la p. 118; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1989] 2 R.C.S. 879, à la p. 896, le juge Sopinka.

24

A second factor is the nature of the statutory scheme and the “terms of the statute pursuant to which the body operates”: *Old St. Boniface, supra*, at p. 1191. The role of the particular decision within the statutory scheme and other surrounding indications in the statute help determine the content of the duty of fairness owed when a particular administrative decision is made. Greater procedural protections, for example, will be required when no appeal procedure is provided within the statute, or when the decision is determinative of the issue and further requests cannot be submitted: see D. J. M. Brown and J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (loose-leaf), at pp. 7-66 to 7-67.

Le deuxième facteur est la nature du régime législatif et les «termes de la loi en vertu de laquelle agit l'organisme en question»: *Vieux St-Boniface*, précité, à la p. 1191. Le rôle que joue la décision particulière au sein du régime législatif, et d'autres indications qui s'y rapportent dans la loi, aident à définir la nature de l'obligation d'équité dans le cadre d'une décision administrative précise. Par exemple, des protections procédurales plus importantes seront exigées lorsque la loi ne prévoit aucune procédure d'appel, ou lorsque la décision est déterminante quant à la question en litige et qu'il n'est plus possible de présenter d'autres demandes: voir D. J. M. Brown et J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (feuilles mobiles), aux pp. 7-66 et 7-67.

25

A third factor in determining the nature and extent of the duty of fairness owed is the importance of the decision to the individual or individuals affected. The more important the decision is to the lives of those affected and the greater its

Le troisième facteur permettant de définir la nature et l'étendue de l'obligation d'équité est l'importance de la décision pour les personnes visées. Plus la décision est importante pour la vie des personnes visées et plus ses répercussions sont

impact on that person or those persons, the more stringent the procedural protections that will be mandated. This was expressed, for example, by Dickson J. (as he then was) in *Kane v. Board of Governors of the University of British Columbia*, [1980] 1 S.C.R. 1105, at p. 1113:

A high standard of justice is required when the right to continue in one's profession or employment is at stake. . . . A disciplinary suspension can have grave and permanent consequences upon a professional career.

As Sedley J. (now Sedley L.J.) stated in *R. v. Higher Education Funding Council, ex parte Institute of Dental Surgery*, [1994] 1 All E.R. 651 (Q.B.), at p. 667:

In the modern state the decisions of administrative bodies can have a more immediate and profound impact on people's lives than the decisions of courts, and public law has since *Ridge v. Baldwin* [1963] 2 All E.R. 66, [1964] A.C. 40 been alive to that fact. While the judicial character of a function may elevate the practical requirements of fairness above what they would otherwise be, for example by requiring contentious evidence to be given and tested orally, what makes it "judicial" in this sense is principally the nature of the issue it has to determine, not the formal status of the deciding body.

The importance of a decision to the individuals affected, therefore, constitutes a significant factor affecting the content of the duty of procedural fairness.

Fourth, the legitimate expectations of the person challenging the decision may also determine what procedures the duty of fairness requires in given circumstances. Our Court has held that, in Canada, this doctrine is part of the doctrine of fairness or natural justice, and that it does not create substantive rights: *Old St. Boniface, supra*, at p. 1204; *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525, at p. 557. As applied in Canada, if a legitimate expectation is found to exist, this will affect the content of the duty of fairness owed to the individual or individuals affected by the decision. If the claimant has a legitimate expectation that a certain procedure will be followed, this procedure will be required by the duty

grandes pour ces personnes, plus les protections procédurales requises seront rigoureuses. C'est ce que dit par exemple le juge Dickson (plus tard Juge en chef) dans l'arrêt *Kane c. Conseil d'administration de l'Université de la Colombie-Britannique*, [1980] 1 R.C.S. 1105, à la p. 1113:

Une justice de haute qualité est exigée lorsque le droit d'une personne d'exercer sa profession ou de garder son emploi est en jeu. [. . .] Une suspension de nature disciplinaire peut avoir des conséquences graves et permanentes sur une carrière.

Comme le juge Sedley (maintenant Lord juge Sedley) le dit dans *R. c. Higher Education Funding Council, ex parte Institute of Dental Surgery*, [1994] 1 All E.R. 651 (Q.B.), à la p. 667:

[TRADUCTION] Dans le monde moderne, les décisions rendues par des organismes administratifs peuvent avoir un effet plus immédiat et plus important sur la vie des gens que les décisions des tribunaux et le droit public a depuis l'arrêt *Ridge c. Baldwin* [1963] 2 All E.R. 66, [1964] A.C. 40, reconnu ce fait. Bien que le caractère judiciaire d'une fonction puisse élever les exigences pratiques en matière d'équité au-delà de ce qu'elles seraient autrement, par exemple en exigeant que soit présenté et vérifié oralement un élément de preuve contesté, ce qui le rend «judiciaire» dans ce sens est principalement la nature de la question à trancher, et non le statut formel de l'organisme décisionnel.

L'importance d'une décision pour les personnes visées a donc une incidence significative sur la nature de l'obligation d'équité procédurale.

Quatrièmement, les attentes légitimes de la personne qui conteste la décision peuvent également servir à déterminer quelles procédures l'obligation d'équité exige dans des circonstances données. Notre Cour a dit que, au Canada, l'attente légitime fait partie de la doctrine de l'équité ou de la justice naturelle, et qu'elle ne crée pas de droits matériels: *Vieux St-Boniface*, précité, à la p. 1204; *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525, à la p. 557. Au Canada, la reconnaissance qu'une attente légitime existe aura une incidence sur la nature de l'obligation d'équité envers les personnes visées par la décision. Si le demandeur s'attend légitimement à ce qu'une certaine procédure soit suivie, l'obliga-

of fairness: *Qi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1995), 33 Imm. L.R. (2d) 57 (F.C.T.D.); *Mercier-Néron v. Canada (Minister of National Health and Welfare)* (1995), 98 F.T.R. 36; *Bendahmane v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 3 F.C. 16 (C.A.). Similarly, if a claimant has a legitimate expectation that a certain result will be reached in his or her case, fairness may require more extensive procedural rights than would otherwise be accorded: D. J. Mullan, *Administrative Law* (3rd ed. 1996), at pp. 214-15; D. Shapiro, "Legitimate Expectation and its Application to Canadian Immigration Law" (1992), 8 *J.L. & Social Pol'y* 282, at p. 297; *Canada (Attorney General) v. Human Rights Tribunal Panel (Canada)* (1994), 76 F.T.R. 1. Nevertheless, the doctrine of legitimate expectations cannot lead to substantive rights outside the procedural domain. This doctrine, as applied in Canada, is based on the principle that the "circumstances" affecting procedural fairness take into account the promises or regular practices of administrative decision-makers, and that it will generally be unfair for them to act in contravention of representations as to procedure, or to backtrack on substantive promises without according significant procedural rights.

tion d'équité exigera cette procédure: *Qi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1995), 33 Imm. L.R. (2d) 57 (C.F. 1^{re} inst.); *Mercier-Néron c. Canada (Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social)* (1995), 98 F.T.R. 36; *Bendahmane c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 3 C.F. 16 (C.A.). De même, si un demandeur s'attend légitimement à un certain résultat, l'équité peut exiger des droits procéduraux plus étendus que ceux qui seraient autrement accordés: D. J. Mullan, *Administrative Law* (3^e éd. 1996), aux pp. 214 et 215; D. Shapiro, «Legitimate Expectation and its Application to Canadian Immigration Law» (1992), 8 *J.L. & Social Pol'y* 282, à la p. 297; *Canada (Procureur général) c. Comité du tribunal des droits de la personne (Canada)* (1994), 76 F.T.R. 1. Néanmoins, la doctrine de l'attente légitime ne peut pas donner naissance à des droits matériels en dehors du domaine de la procédure. Cette doctrine, appliquée au Canada, est fondée sur le principe que les «circonstances» touchant l'équité procédurale comprennent les promesses ou pratiques habituelles des décideurs administratifs, et qu'il serait généralement injuste de leur part d'agir en contravention d'assurances données en matière de procédures, ou de revenir sur des promesses matérielles sans accorder de droits procéduraux importants.

27 Fifth, the analysis of what procedures the duty of fairness requires should also take into account and respect the choices of procedure made by the agency itself, particularly when the statute leaves to the decision-maker the ability to choose its own procedures, or when the agency has an expertise in determining what procedures are appropriate in the circumstances: *Brown and Evans, supra*, at pp. 7-66 to 7-70. While this, of course, is not determinative, important weight must be given to the choice of procedures made by the agency itself and its institutional constraints: *IWA v. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 282, *per* Gonthier J.

Cinquièmement, l'analyse des procédures requises par l'obligation d'équité devrait également prendre en considération et respecter les choix de procédure que l'organisme fait lui-même, particulièrement quand la loi laisse au décideur la possibilité de choisir ses propres procédures, ou quand l'organisme a une expertise dans le choix des procédures appropriées dans les circonstances: *Brown et Evans, op. cit.*, aux pp. 7-66 à 7-70. Bien que, de toute évidence, cela ne soit pas déterminant, il faut accorder une grande importance au choix de procédures par l'organisme lui-même et à ses contraintes institutionnelles: *IWA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282, le juge Gonthier.

28 I should note that this list of factors is not exhaustive. These principles all help a court determine whether the procedures that were followed

Je dois mentionner que cette liste de facteurs n'est pas exhaustive. Tous ces principes aident le tribunal à déterminer si les procédures suivies res-

respected the duty of fairness. Other factors may also be important, particularly when considering aspects of the duty of fairness unrelated to participatory rights. The values underlying the duty of procedural fairness relate to the principle that the individual or individuals affected should have the opportunity to present their case fully and fairly, and have decisions affecting their rights, interests, or privileges made using a fair, impartial, and open process, appropriate to the statutory, institutional, and social context of the decision.

(2) Legitimate Expectations

I turn now to an application of these principles to the circumstances of this case to determine whether the procedures followed respected the duty of procedural fairness. I will first determine whether the duty of procedural fairness that would otherwise be applicable is affected, as the appellant argues, by the existence of a legitimate expectation based upon the text of the articles of the Convention and the fact that Canada has ratified it. In my view, however, the articles of the Convention and their wording did not give rise to a legitimate expectation on the part of Ms. Baker that when the decision on her H & C application was made, specific procedural rights above what would normally be required under the duty of fairness would be accorded, a positive finding would be made, or particular criteria would be applied. This Convention is not, in my view, the equivalent of a government representation about how H & C applications will be decided, nor does it suggest that any rights beyond the participatory rights discussed below will be accorded. Therefore, in this case there is no legitimate expectation affecting the content of the duty of fairness, and the fourth factor outlined above therefore does not affect the analysis. It is unnecessary to decide whether an international instrument ratified by Canada could, in other circumstances, give rise to a legitimate expectation.

pectent l'obligation d'équité. D'autres facteurs peuvent également être importants, notamment dans l'examen des aspects de l'obligation d'agir équitablement non reliés aux droits de participation. Les valeurs qui sous-tendent l'obligation d'équité procédurale relèvent du principe selon lequel les personnes visées doivent avoir la possibilité de présenter entièrement et équitablement leur position, et ont droit à ce que les décisions touchant leurs droits, intérêts ou privilèges soient prises à la suite d'un processus équitable, impartial et ouvert, adapté au contexte légal, institutionnel et social de la décision.

(2) L'attente légitime

Je passe maintenant à une application de ces principes aux circonstances de l'espèce pour déterminer si les procédures suivies respectaient l'obligation d'équité procédurale. Je déciderai d'abord si l'existence d'une attente légitime fondée sur le texte des articles de la Convention et le fait que le Canada l'ait ratifiée a une incidence, comme l'appelante le soutient, sur l'obligation d'équité procédurale qui serait autrement applicable. À mon avis, les articles de la Convention et leur libellé n'ont pas créé chez M^{me} Baker l'attente légitime que sa demande fondée sur des raisons d'ordre humanitaire donne lieu à l'application de droits procéduraux particuliers autres que ceux qui seraient normalement exigés en vertu de l'obligation d'équité, à une conclusion positive, ou à l'utilisation de critères particuliers. Cette convention n'est pas, à mon avis, l'équivalent d'une déclaration gouvernementale sur la façon dont les demandes fondées sur des raisons d'ordre humanitaire doivent être tranchées, elle n'indique pas non plus que des droits autres que les droits de participation dont il est question ci-dessous seront accordés. Par conséquent, dans la présente affaire, il n'existe pas d'attente légitime ayant une incidence sur la nature de l'obligation d'équité et le quatrième facteur identifié plus haut n'affecte donc pas l'analyse. Il n'est pas nécessaire de décider si un instrument international ratifié par le Canada pourrait, dans d'autres circonstances, donner lieu à une attente légitime.

Judge Richard Therrien, Q.C.J. *Appellant*

v.

The Minister of Justice *Respondent*

and

**The Attorney General of
Quebec** *Respondent*

and

**The Attorney General for Ontario, the
Attorney General for New Brunswick,
Office des droits des détenus and
Association des services de réhabilitation
sociale du Québec** *Interveners*

INDEXED AS: THERRIEN (RE)

Neutral citation: 2001 SCC 35.

File No.: 27004.

2000: October 2; 2001: June 7.

Present: McLachlin C.J. and L'Heureux-Dubé,
Gonthier, Iacobucci, Bastarache, Binnie and Arbour JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
QUEBEC

Appeal — Supreme Court of Canada — Jurisdiction — Report of inquiry panel of Quebec Court of Appeal — Judicial ethics — Report of Court of Appeal recommending removal of Judge of Court of Québec — Whether Supreme Court has jurisdiction to hear appeal from report of Court of Appeal — Whether report a “judgment” within meaning of Supreme Court Act — Supreme Court Act, R.S.C. 1985, c. S-26, ss. 2(1), 40(1) — Courts of Justice Act, R.S.Q., c. T-16, s. 95.

Courts — Jurisdiction — Quebec Court of Appeal — Superior Court — Legal ethics — Court of Appeal hearing request by Minister of Justice concerning removal of Judge of Court of Québec — Judge concerned applying to Superior Court to have report of committee of inquiry

Le juge Richard Therrien, j.c.q. *Appellant*

c.

La ministre de la Justice *Intimée*

et

La procureure générale du Québec *Intimée*

et

**Le procureur général de l'Ontario, le
procureur général du Nouveau-Brunswick,
l'Office des droits des détenus et
l'Association des services de réhabilitation
sociale du Québec** *Intervenants*

RÉPERTORIÉ : THERRIEN (RE)

Référence neutre : 2001 CSC 35.

N° du greffe : 27004.

2000 : 2 octobre; 2001 : 7 juin.

Présents : Le juge en chef McLachlin et les juges
L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, Bastarache,
Binnie et Arbour.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Appel — Cour suprême du Canada — Compétence — Rapport de la formation d'enquête de la Cour d'appel du Québec — Déontologie judiciaire — Rapport de la Cour d'appel recommandant la destitution d'un juge de la Cour du Québec — La Cour suprême a-t-elle compétence pour se saisir de l'appel du rapport de la Cour d'appel? — Ce rapport constitue-t-il un « jugement » au sens de la Loi sur la Cour suprême? — Loi sur la Cour suprême, L.R.C. 1985, ch. S-26, art. 2(1), 40(1) — Loi sur les tribunaux judiciaires, L.R.Q., ch. T-16, art. 95.

Tribunaux — Compétence — Cour d'appel du Québec — Cour supérieure — Déontologie judiciaire — Cour d'appel saisie d'une requête du ministre de la Justice concernant la destitution d'un juge de la Cour du Québec — Juge concerné présentant en Cour supérieure

of Conseil de la magistrature quashed and challenge constitutionality of provision of provincial statute — Whether Superior Court has jurisdiction to hear application and motion — Whether Court of Appeal has exclusive jurisdiction to decide questions of law and jurisdiction in course of inquiry — Courts of Justice Act, R.S.Q., c. T-16, s. 95.

Courts — Judges — Legal ethics — Conseil de la magistrature — Jurisdiction — Whether Conseil de la magistrature may examine conduct of judge even if breach of ethics occurred prior to appointment.

Constitutional law — Independence of judiciary — Security of tenure of judges — Provincial statute providing for removal of judge of provincial court without address of legislature — Whether provincial statute satisfies requirements of judicial independence — Constitution Act, 1867, preamble — Courts of Justice Act, R.S.Q., c. T-16, s. 95.

Constitutional law — Independence of judiciary — Security of tenure of judges — Provincial statute providing that government may remove judge only on report of Court of Appeal at request of Minister of Justice — Whether judicial office is secure against discretionary interference by Executive — Courts of Justice Act, R.S.Q., c. T-16, s. 95.

Administrative law — Natural justice — Duty to act fairly — Right to be heard — Complaint made to Conseil de la magistrature against Judge of Court of Québec — Committee of inquiry of Conseil recommending judge be removed — Whether judge had sufficient notice of findings that might be made by committee of inquiry — Whether judge had right to separate hearing on question of sanctions.

Administrative law — Natural justice — Duty to act fairly — Right to impartial hearing — Complaint made to Conseil de la magistrature against Judge of Court of Québec — Conseil bound to follow recommendations of committee of inquiry — Committee of inquiry recommending judge be removed — Whether decision-making structure of Conseil and committee of inquiry violates maxim delegatus non potest delegare — Whether presence of persons not members of judiciary at preliminary stage of disciplinary process violates institutional dimension of structural principle of judicial independence — Whether functioning of committee of inquiry,

des requêtes pour faire annuler le rapport du comité d'enquête du Conseil de la magistrature et contester la constitutionnalité d'une disposition d'une loi provinciale — La Cour supérieure a-t-elle compétence pour entendre ces requêtes? — La Cour d'appel a-t-elle compétence exclusive pour décider de questions de droit et de compétence dans le cadre de l'enquête? — Loi sur les tribunaux judiciaires, L.R.Q., ch. T-16, art. 95.

Tribunaux — Juges — Déontologie judiciaire — Conseil de la magistrature — Compétence — Le Conseil de la magistrature peut-il examiner la conduite d'un juge même si le manquement déontologique est antérieur à sa nomination?

Droit constitutionnel — Indépendance judiciaire — Inamovibilité des juges — Loi provinciale prévoyant la destitution d'un juge d'une cour provinciale sans adresse parlementaire — La loi provinciale est-elle conforme aux exigences de l'indépendance judiciaire? — Loi constitutionnelle de 1867, préambule — Loi sur les tribunaux judiciaires, L.R.Q., ch. T-16, art. 95.

Droit constitutionnel — Indépendance judiciaire — Inamovibilité des juges — Loi provinciale prévoyant que le gouvernement ne peut démettre un juge que sur un rapport de la Cour d'appel à la suite d'une requête du ministre de la Justice — La fonction judiciaire est-elle à l'abri de toute intervention discrétionnaire de la part de l'exécutif? — Loi sur les tribunaux judiciaires, L.R.Q., ch. T-16, art. 95.

Droit administratif — Justice naturelle — Obligation d'agir équitablement — Droit d'être entendu — Dépôt d'une plainte contre un juge de la Cour du Québec auprès du Conseil de la magistrature — Comité d'enquête du Conseil recommandant la destitution du juge — Le juge a-t-il bénéficié d'un préavis suffisant quant aux conclusions susceptibles d'être tirées par le comité d'enquête? — Le juge avait-il droit à une audition distincte sur la question des sanctions?

Droit administratif — Justice naturelle — Obligation d'agir équitablement — Droit à une audition impartiale — Dépôt d'une plainte contre un juge de la Cour du Québec auprès du Conseil de la magistrature — Conseil contraint de suivre les recommandations de son comité d'enquête — Comité d'enquête recommandant la destitution du juge — La structure décisionnelle du Conseil et de son comité d'enquête viole-t-elle la maxime delegatus non potest delegare? — La présence de personnes non membres de la magistrature au stade préliminaire du processus disciplinaire porte-t-elle atteinte à la dimension institutionnelle du principe structurel de

in particular role of committee counsel, raises reasonable fear of institutional bias.

Civil rights — Equality rights — Information relating to employment — Criminal record — Candidate for judicial office — Whether selection committee may question candidate regarding criminal record — Whether question infringes Charter of Human Rights and Freedoms — Charter of Human Rights and Freedoms, R.S.Q., c. C-12, ss. 10, 18.1, 18.2, 20.

Constitutional law — Equality rights — Information relating to employment — Criminal record — Candidate for judicial office — Whether procedure initiated against judge concerned infringes equality rights guaranteed by Canadian Charter — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 15.

Courts — Judges — Judicial ethics — Sanctions — Removal of judge of provincial court — Failure by judge to disclose criminal record when candidate for office of judge — Report of Court of Appeal recommending revocation of commission of judge — Whether sanction appropriate.

Criminal law — Effect of granting pardon — Meaning and effect of pardon granted under Criminal Records Act — Whether pardon expunges conviction retroactively — Criminal Records Act, R.S.C. 1970 (1st Suppl.), c. 12, s. 5.

In 1970, the appellant was sentenced to imprisonment for one year for unlawfully giving assistance to four members of the Front de libération du Québec. After serving his sentence, he continued his legal studies. From 1976 to 1996, the appellant practised law, and in 1987, on his application, the Governor in Council granted him a pardon under s. 5(b) of the *Criminal Records Act*. Between 1989 and 1996, the appellant submitted his candidacy in five selection procedures for judicial appointments. In 1991 and 1993, he revealed his previous convictions and stated that he had been pardoned and his candidacy was rejected because of his criminal record. In the last selection procedures, he did not disclose his criminal record, or even that he had been pardoned. In September 1996, as a result of the favourable recommendation of the selection committee, the Minister of Justice recommended that he be appointed as a Judge of the Court of Québec. In late October, the Associate Chief Judge of the Court of

l'indépendance judiciaire? — Le fonctionnement du comité d'enquête, en particulier le rôle de son procureur, soulève-t-il une crainte raisonnable de partialité institutionnelle?

Libertés publiques — Droits à l'égalité — Renseignements relatifs à l'emploi — Antécédents judiciaires — Candidat à la magistrature — Le comité de sélection peut-il questionner un candidat sur ses antécédents judiciaires? — Cette question porte-t-elle atteinte aux dispositions de la Charte des droits et libertés de la personne? — Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., ch. C-12, art. 10, 18.1, 18.2, 20.

Droit constitutionnel — Droits à l'égalité — Renseignements relatifs à l'emploi — Antécédents judiciaires — Candidat à la magistrature — La procédure intentée contre le juge concerné porte-t-elle atteinte aux droits à l'égalité garantis par la Charte canadienne? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 15.

Tribunaux — Juges — Déontologie judiciaire — Sanctions — Destitution d'un juge d'une cour provinciale — Omission d'un juge de révéler ses antécédents judiciaires alors qu'il était candidat au poste de juge — Rapport de la Cour d'appel recommandant la révocation de la commission d'un juge — Cette sanction est-elle appropriée?

Droit criminel — Effet de l'octroi d'un pardon — Sens et portée du pardon obtenu en vertu de la Loi sur le casier judiciaire — Un pardon anéantit-il rétroactivement une condamnation? — Loi sur le casier judiciaire, S.R.C. 1970 (1^{er} suppl.), ch. 12, art. 5.

En 1970, l'appelant est condamné à un an d'emprisonnement pour avoir illégalement fourni une aide quelconque à quatre membres du Front de libération du Québec. Après avoir purgé sa peine, il poursuit ses études de droit. De 1976 à 1996, l'appelant pratique le droit et, en 1987, à sa demande, le gouverneur général en conseil lui accorde un pardon en vertu de l'al. 5b) de la *Loi sur le casier judiciaire*. Entre 1989 et 1996, l'appelant soumet sa candidature à cinq concours pour l'obtention d'un poste de juge. En 1991 et 1993, il révèle ses condamnations antérieures et mentionne qu'il a fait l'objet d'un pardon et sa candidature n'est pas retenue à cause de ses antécédents judiciaires. Lors du dernier concours, il ne révèle pas ses antécédents judiciaires ni même l'existence d'un pardon. En septembre 1996, suivant la recommandation favorable du comité de sélection, le ministre de la Justice recommande la nomination de l'appelant comme juge à la Cour du Québec. À la fin d'octobre, le juge en chef adjoint de la Cour du Québec

Québec and chairman of the selection committee which had recommended the appellant's candidacy learned that he had been in trouble with the law. She advised the Minister of Justice of the situation and stated that the appellant had failed to disclose this information to the committee. The Minister lodged a complaint with the Quebec Conseil de la magistrature. A committee of inquiry of the Conseil found that the complaint was justified and recommended that removal procedures be initiated. The Conseil then recommended that the Minister of Justice initiate the process to remove the appellant by making a request to the Court of Appeal in accordance with s. 95 of the *Courts of Justice Act* ("C.J.A.").

Concurrently with that proceeding, the appellant challenged the removal process and filed an application for judicial review in the Superior Court seeking to have the committee's inquiry report, the recommendation and the order of the Conseil de la magistrature suspending him declared void and of no effect, and seeking to have the request to the Court of Appeal dismissed. At the same time, he filed a motion for declaratory judgment challenging the constitutionality of s. 95. In response to the application and motion, the Minister of Justice filed two motions to dismiss in which he claimed that the Court of Appeal had jurisdiction to dispose of the issues in conducting the inquiry referred to it pursuant to s. 95. The Superior Court dismissed the motions to dismiss. The Minister appealed the decisions. The Court of Appeal allowed the two appeals and dismissed the application for judicial review and motion for declaratory judgment filed by the appellant. In 1998, five judges of the Court of Appeal submitted a report to the Minister of Justice following their inquiry, in which they recommended that the Government revoke the appellant's commission.

Held: The appeal should be dismissed.

(1) *Jurisdictional Questions*

Because the requirements of s. 40(1) of the *Supreme Court Act* ("S.C.A.") have been met, the appellant can appeal to this Court from a report of the inquiry panel of the Court of Appeal made pursuant to s. 95 C.J.A., recommending to the government that he be removed. Specifically, the report of the Court of Appeal is a final or other judgment within the meaning of ss. 2(1) and 40(1) S.C.A. The expressions "judgment" and "final judgment" in s. 2(1) both contrast the concept of a decision with the concept of mere opinion or advice. The jurisdiction of this Court under that provision is therefore

et présidente du comité de sélection ayant recommandé la candidature de l'appelant apprend que celui-ci a eu des démêlés avec la justice. Elle informe le ministre de la Justice de la situation et indique que l'appelant a omis de révéler ces informations au comité. Le ministre dépose une plainte auprès du Conseil de la magistrature du Québec. Un comité d'enquête du Conseil conclut au bien-fondé de la plainte et recommande d'engager des procédures de destitution. Le Conseil recommande alors au ministre de la Justice d'engager des procédures de destitution à l'endroit de l'appelant en présentant une requête en ce sens à la Cour d'appel, conformément à l'art. 95 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* (« L.T.J. »).

Parallèlement, l'appelant conteste la procédure de destitution et présente en Cour supérieure une requête en révision judiciaire demandant de déclarer nuls et sans effet le rapport d'enquête du comité, la recommandation et l'ordonnance de suspension prononcées par le Conseil de la magistrature et demandant de déclarer irrecevable la requête présentée à la Cour d'appel. À la même occasion, il dépose une requête en jugement déclaratoire contestant la constitutionnalité de l'art. 95. Le ministre de la Justice présente à l'encontre de ces deux requêtes des requêtes en irrecevabilité alléguant que la Cour d'appel est compétente pour trancher ces questions dans le cadre de l'enquête dont elle est saisie en vertu de l'art. 95. La Cour supérieure rejette les requêtes en irrecevabilité. Le ministre en appelle des décisions. La Cour d'appel accueille les deux pourvois et déclare irrecevables les requêtes en révision judiciaire et en jugement déclaratoire présentées par l'appelant. En 1998, cinq juges de la Cour d'appel remettent un rapport fait après enquête au ministre de la Justice dans lequel ils recommandent au gouvernement de révoquer la commission de l'appelant.

Arrêt : Le pourvoi est rejeté.

(1) *Les questions de compétence*

Puisque les conditions prévues au par. 40(1) de la *Loi sur la Cour suprême* (« L.C.S. ») sont remplies, l'appelant peut interjeter appel devant notre Cour d'un rapport de la formation d'enquête de la Cour d'appel, fait en vertu de l'art. 95 L.T.J., qui recommande au gouvernement sa destitution. En particulier, le rapport de la Cour d'appel constitue un jugement, définitif ou autre, au sens des par. 2(1) et 40(1) L.C.S. Les termes « jugement » et « jugement définitif » au par. 2(1) opposent tous deux la notion de décision à celle de la simple opinion ou consultation. La compétence de notre Cour en

connected to the fact that the subject matter of the appeal is in the nature of a decision. In these circumstances, it depends on the nature and effect of the jurisdiction exercised by the Court of Appeal in respect of judicial ethics when it conducts the proceeding set out in s. 95 *C.J.A.* A careful study of the law and its context and purpose leads to the conclusion that the report of the Court of Appeal is in the nature of a decision. Section 95 does not require that the Court of Appeal make a report of an inquiry, but a report made after inquiry. The report is a judicial report and, moreover, one made by the highest court in the province. Its purpose is not simply to assist the Minister in making a decision; rather, it is an essential condition of the proceeding that may lead to the removal of a provincially appointed judge. The aim of the report is legally to determine a situation, and the wording of s. 95 does not restrict the Court of Appeal to making recommendations. The fact that the report is judicial and in the nature of a decision is fundamental to the constitutionality of the proceeding as a whole. Having regard to the fact that the report of the Court of Appeal is substantially in the nature of a decision, this is sufficient to satisfy the definitions of “judgment” or “final judgment” in s. 40(1) *S.C.A.* and to enable this Court to review it.

The Superior Court did not have jurisdiction to consider the application for judicial review and motion for declaratory judgment made by the appellant. Under art. 31 of the *Code of Civil Procedure*, the Superior Court hears in first instance every suit not assigned to another court by a specific provision of law. Where a request is properly made to the Court of Appeal under s. 95 *C.J.A.*, it is precisely the intent of the legislature that it determine the matter to the exclusion of any other court. This interpretation is consistent with the legislature’s intention of complying with the constitutional requirements regarding tenure of provincial court judges by assigning responsibility to the Court of Appeal, exclusively and in the first instance, for conducting an inquiry and making a report on the conduct of a judge. Any other conclusion would be inimical to the proper administration of justice, since it would encourage a multiplicity of proceedings before various tribunals. In the case at bar, because the Court of Appeal had before it the request made by the Minister under s. 95 *C.J.A.* before the appellant filed his application and motion in the Superior Court, the appellant’s case had been properly referred to the Court of Appeal to the exclusion of any other court. The Superior Court therefore had no jurisdiction to act in the circumstances.

vertu de cette disposition est donc liée au caractère décisionnel de ce qui fait l’objet de l’appel. Dans le présent contexte, elle dépend de la nature et de la portée de la compétence exercée par la Cour d’appel en matière de déontologie judiciaire dans le cadre de la procédure prévue à l’art. 95 *L.T.J.* Une étude attentive de la loi, du cadre dans lequel elle s’inscrit et de la finalité qu’elle poursuit amène à la conclusion que le rapport de la Cour d’appel a un caractère décisionnel. L’article 95 n’exige pas que la Cour d’appel remette un rapport d’enquête, mais un rapport fait après enquête. Le rapport relève du domaine judiciaire, et de surcroît, du plus haut tribunal de la province. Il n’existe pas simplement pour assister le ministre dans sa prise de décision, mais constitue une condition essentielle de la procédure pouvant mener à la destitution d’un juge de nomination provinciale. Le rapport vise la détermination juridique d’une situation et le texte de l’art. 95 ne restreint pas la Cour d’appel à la formulation de recommandations. Le caractère décisionnel et judiciaire du rapport est un élément fondamental de la constitutionnalité de l’ensemble de la procédure. Vu le caractère décisionnel important du rapport de la Cour d’appel, cela suffit pour répondre aux définitions de « jugement » ou de « jugement définitif » prévues au par. 40(1) *L.C.S.* et pour permettre à notre Cour de siéger en révision.

La Cour supérieure n’avait pas compétence pour examiner les requêtes en révision judiciaire et en jugement déclaratoire présentées par l’appelant. En vertu de l’art. 31 du *Code de procédure civile*, la Cour supérieure connaît en première instance de toute demande qu’une disposition formelle de la loi n’a pas attribuée exclusivement à un autre tribunal. Or, lorsque la Cour d’appel est régulièrement saisie d’une requête en vertu de l’art. 95 *L.T.J.*, il est précisément de l’intention du législateur qu’elle le soit à l’exclusion de tout autre tribunal. Cette interprétation est conforme à la volonté du législateur de respecter les exigences constitutionnelles en matière d’inamovibilité des juges de cours provinciales en confiant à la Cour d’appel, exclusivement et en première instance, la responsabilité de faire enquête et d’émettre un rapport sur la conduite d’un juge. Conclure autrement irait à l’encontre d’une saine administration de la justice, puisque cela favoriserait la multiplication des recours devant différentes instances. En l’espèce, puisque la Cour d’appel a été saisie de la requête déposée par le ministre conformément à l’art. 95 *L.T.J.* avant que l’appelant ne dépose ses deux requêtes en Cour supérieure, la Cour d’appel était régulièrement saisie du dossier de l’appelant à l’exclusion de tout autre tribunal. La Cour supérieure était donc incompétente pour agir dans ces circonstances.

The Conseil de la magistrature had jurisdiction to review the appellant's conduct even though the ethical breach occurred before he was appointed. The Conseil had jurisdiction over the person who was the subject of the complaint and over the subject matter of the complaint. Whether or not the appellant's actions were prior to his appointment is not relevant under the *C.J.A.* In the interests of judicial independence, it is also important that discipline be dealt with in the first place by peers. The committee of inquiry of the Conseil is responsible for preserving the integrity of the whole of the judiciary. Accordingly, it must be able to examine the past conduct of a judge if, as in this case, it is relevant to the assessment of his candidacy, having regard to his capacity to carry out his judicial functions, and to determine, based on that, whether it may reasonably undermine public confidence in the incumbent of the office. In conclusion on this point, the process of selecting persons for appointment as judges is so closely related to the exercise of the judicial function that it cannot be dissociated from it.

(2) *Constitutional Questions*

Section 95 *C.J.A.* is constitutional. The removal of a judge of a provincial court without an address of the legislature is not contrary to the principle of judicial independence embodied in the preamble to the *Constitution Act, 1867*. Regarding security of tenure, it does not afford greater protection to judges of the Provincial Court than s. 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in criminal matters. The functions of the judge are essentially the same whether or not the judge is hearing criminal matters. Requiring that the removal of a provincial court judge follow the procedure of an address of the legislature, as provided by s. 99 of the *Constitution Act, 1867* for superior court judges, may indeed be an ideal, but that procedure is not necessary in order to comply with the Constitution. Furthermore, the jurisdiction of provincial legislatures over provincial courts derives expressly from s. 92(14) and (4) of the *Constitution Act, 1867*. In exercising their jurisdiction, and within the limitations of the constitutional requirements, provincial legislatures are authorized to establish separate rules for the functioning of the various judicial councils they establish. Lastly, although the government makes the final decision regarding removal, it "may remove a judge only upon a report of the Court of Appeal" (s. 95 *C.J.A.*). The use of that wording indicates a real intention on the part of the legislature that the Executive be bound by a finding of the Court of Appeal exonerating a judge. Because the Executive is bound by a finding exonerating a judge, the judges of

Le Conseil de la magistrature avait compétence pour examiner la conduite de l'appelant même si le manquement déontologique est survenu avant sa nomination. Le Conseil avait compétence sur la personne visée par la plainte et sur l'objet de la plainte. Que les gestes de l'appelant soient antérieurs à sa nomination n'est pas un critère pertinent au sens de la *L.T.J.* Au nom de l'indépendance judiciaire, il importe aussi que la discipline relève au premier chef des pairs. Le comité d'enquête du Conseil a la responsabilité de veiller à l'intégrité de l'ensemble de la magistrature. En ce sens, il doit pouvoir examiner la conduite passée d'un juge si, comme en l'espèce, celle-ci est pertinente à l'appréciation de sa candidature eu égard à sa capacité d'exercer ses fonctions judiciaires et pour décider si, en conséquence, elle peut raisonnablement porter atteinte à la confiance du public envers le titulaire de la charge. Enfin, le processus de sélection des personnes aptes à être nommées juges est si intimement lié à l'exercice même de la fonction judiciaire qu'il ne saurait en être dissocié.

(2) *Les questions constitutionnelles*

L'article 95 *L.T.J.* est constitutionnel. La destitution d'un juge d'une cour provinciale sans adresse parlementaire n'est pas contraire au principe de l'indépendance judiciaire enchâssé dans le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*. En matière d'inamovibilité dans un contexte autre que pénal, le préambule n'offre pas une protection supérieure aux juges de la Cour provinciale que l'al. 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* en matière pénale. Les fonctions du juge sont essentiellement les mêmes qu'il siège en matière pénale ou non. L'assujettissement de la destitution d'un juge d'une cour provinciale à la procédure d'une adresse parlementaire, comme le prévoit l'art. 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867* pour les juges des cours supérieures, peut certes constituer un idéal, mais cette procédure n'est pas nécessaire pour se conformer à la Constitution. Par ailleurs, la compétence des législatures provinciales sur les cours provinciales découle expressément des par. 92(14) et (4) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Dans l'exercice de leurs compétences et dans les limites des exigences constitutionnelles, les législatures provinciales sont autorisées à établir des règles de fonctionnement distinctes pour les différents conseils de la magistrature qu'elles mettent sur pied. Enfin, bien que le gouvernement soit le titulaire de la décision finale en matière de destitution, il « ne peut démettre un juge que sur un rapport de la Cour d'appel » (art. 95 *L.T.J.*). L'emploi d'une telle formulation indique une volonté réelle du législateur que le pouvoir exécutif soit lié par

the Provincial Court are secure against any discretionary interference by the Executive. Section 95 is consistent with the requirements of judicial independence.

(3) *Substantive Issues*

The Conseil de la magistrature and its committee of inquiry are subject to the rules of procedural fairness. Essentially, the duty to act fairly has two components: the right to be heard and the right to an impartial hearing. The nature and extent of the duty may vary with the specific context and the various fact situations dealt with by the administrative body, as well as the nature of the disputes it must resolve. In this case, the right to be heard was respected. First, the appellant had sufficient notice. The committee of inquiry of the Conseil de la magistrature did not hold a general inquiry; it examined a specific complaint made against a particular judge. That judge was therefore a party to the proceedings from the outset and was informed of the allegations made against him. In this case, the appellant received a copy of the complaint in accordance with s. 266 *C.J.A.* and the respondents filed a further pleading in which they detailed the subject matter of the complaint. In the circumstances, the appellant was well aware of all of the findings of misconduct that might be made against him in the final report. Second, having regard to s. 275 *C.J.A.*, which authorizes the committee of inquiry of the Conseil de la magistrature to make rules of procedure or practice that are necessary for the carrying out of its duties, the committee was fully justified, out of concern for efficiency, in refusing to hold a separate hearing on the question of sanctions. The committee made a genuine effort to allow the appellant to make representations by twice giving him an opportunity to be heard on the question of the various applicable sanctions.

The right to an impartial hearing was also respected. Although the Conseil de la magistrature does not exercise its decision-making authority itself since it is bound by the conclusions drawn by the committee, decision-making structures of the Conseil and its committee do not violate the maxim *delegatus non potest delegare*. The terms used in the *C.J.A.* are mandatory and reflect a clear intent on the part of the legislature to authorize delegation of the powers of inquiry and decision regarding the justification for a complaint to a committee consisting of five persons chosen from among the members

une conclusion d'exonération prononcée par la Cour d'appel. Puisque le pouvoir exécutif est lié par une conclusion d'exonération, les juges de la Cour provinciale sont à l'abri de toute intervention discrétionnaire de la part de l'exécutif. L'article 95 est conforme aux exigences de l'indépendance judiciaire.

(3) *Les questions de fond*

Le Conseil de la magistrature et son comité d'enquête sont assujettis aux règles de l'équité procédurale. L'obligation d'agir équitablement comporte essentiellement deux volets, soit le droit d'être entendu et le droit à une audition impartiale. La nature et la portée de cette obligation peuvent varier en fonction du contexte particulier et des différentes réalités auxquelles l'organisme administratif est confronté, ainsi que de la nature des litiges qu'il est appelé à trancher. En l'espèce, le droit d'être entendu a été respecté. Premièrement, l'appelant a bénéficié d'un préavis suffisant. Le comité d'enquête du Conseil de la magistrature ne tient pas une enquête en général, mais il étudie une plainte précise portée à l'encontre d'un juge en particulier. Ce juge est donc partie prenante dès le début des procédures et est informé de ce qui lui est reproché. Dans la présente affaire, l'appelant a reçu une copie de la plainte conformément à l'art. 266 *L.T.J.* et les intimées ont déposé une procédure supplémentaire qui en précisait l'objet. Dans ce contexte, l'appelant connaissait très bien l'ensemble des conclusions d'inconduite susceptibles d'être tirées contre lui dans le rapport final. Deuxièmement, vu l'art. 275 *L.T.J.*, qui permet au comité d'enquête du Conseil de la magistrature d'adopter les règles de procédure ou de pratique qu'il juge convenir aux circonstances de son enquête, le comité était pleinement justifié, dans un souci d'efficacité, de refuser la tenue d'une audience supplémentaire et distincte pour les sanctions. Le comité a fait un effort réel pour permettre à l'appelant de présenter son point de vue en lui fournissant, et ce, à deux reprises, l'occasion de se faire entendre sur les différentes sanctions applicables.

Le droit à une audition impartiale a également été respecté. Bien que le Conseil de la magistrature n'exerce pas lui-même son pouvoir décisionnel puisqu'il est lié par les conclusions tirées par le comité, la structure décisionnelle du Conseil et de son comité ne viole pas la maxime *delegatus non potest delegare*. Les termes utilisés par la *L.T.J.* sont impératifs et reflètent une intention claire du législateur d'autoriser la délégation des pouvoirs d'enquête et de décision sur le bien-fondé d'une plainte à un comité formé de cinq personnes choisies parmi les membres du Conseil (art. 268, 278 et 279).

of the Conseil (ss. 268, 278 and 279). Even though 4 of the 15 members of the Conseil de la magistrature are not judges, the presence of persons who are not members of the judiciary at a preliminary stage of the disciplinary process does not violate the collective or institutional dimension of the structural principle of judicial independence in that only a body composed of judges may recommend the removal of a judge. The report and recommendations made by a committee of inquiry of the Conseil are merely the first stage of the process put in place by the *C.J.A.* The final recommendation to remove a provincial court judge is within the exclusive jurisdiction of the highest court in the province. In these circumstances, the composition of the committee of inquiry of the Conseil de la magistrature complies with the structural principle of judicial independence and the rules of procedural fairness. Lastly, the functioning of the committee of inquiry does not raise a reasonable apprehension of institutional bias. Counsel for the committee does not play the role of judge and party. The committee's purpose is to gather the facts and evidence in order, ultimately, to make a recommendation to the Conseil de la magistrature. When he examined and cross-examined witnesses, counsel was not acting as a prosecutor, but rather was providing the committee with assistance in carrying out the mandate assigned to it by the statute. Where there are no judge or parties, counsel for the committee cannot be in a conflict of interest. Because the committee's recommendation is not final with respect to the outcome of the disciplinary process, the role played by the independent counsel neither violates procedural fairness nor raises a reasonable apprehension of bias in a large number of cases in the mind of an informed person viewing the matter realistically and practically and having thought the matter through.

The pardon granted to the appellant under the *Criminal Records Act* did not mean that he could deny his criminal record and answer "no" to the question regarding his "trouble with the law", which the selection committee asks people qualified for appointment as judges. An objective analysis of the Act does not support the argument that the pardon retroactively wipes out his conviction. While a pardon does not make the past go away, it expunges consequences for the future. The integrity of the pardoned person is restored and he or she need not suffer the effects associated with the conviction in an arbitrary or discriminatory manner. Even if the opinion subjectively formed by the appellant had to be considered, the Court of Appeal held that the appellant's record contained sufficient evidence tending to

Même si 4 des 15 membres du Conseil de la magistrature ne sont pas des juges, la présence de personnes non membres de la magistrature au stade préliminaire du processus disciplinaire ne porte pas atteinte à la dimension collective ou institutionnelle du principe structurel de l'indépendance judiciaire en ce que seul un organisme composé de juges peut recommander la révocation d'un juge. Le rapport ainsi que les recommandations formulées par le comité d'enquête du Conseil ne constituent que la première étape du processus mis en place par la *L.T.J.* La recommandation définitive de destitution d'un juge d'une cour provinciale est exclusivement réservée au plus haut tribunal de la province. Dans ce contexte, la composition du comité d'enquête du Conseil de la magistrature est conforme au principe structurel de l'indépendance judiciaire et aux règles de l'équité procédurale. Enfin, le fonctionnement du comité d'enquête ne soulève pas une crainte raisonnable de partialité institutionnelle. Le procureur du comité ne joue pas le rôle de juge et partie. Le but recherché par le comité est de recueillir les faits et les éléments de preuve afin de formuler ultimement une recommandation au Conseil de la magistrature. En interrogeant et contre-interrogeant les témoins, le procureur n'agit pas comme un poursuivant, mais fournit une aide au comité dans l'accomplissement du mandat qui lui est confié par la loi. En l'absence de juge et de parties, le procureur du comité ne peut être en conflit d'intérêts. Puisque la recommandation du comité n'est pas définitive quant à l'issue du processus disciplinaire, le rôle joué par le procureur indépendant ne saurait porter atteinte à l'équité procédurale, ni soulever une crainte raisonnable de partialité dans un grand nombre de cas chez une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur de façon réaliste et pratique.

Le pardon obtenu par l'appelant conformément à la *Loi sur le casier judiciaire* ne l'autorisait pas à nier son dossier judiciaire et à répondre négativement à la question portant sur ses « démêlés avec la justice » posée par le comité de sélection des personnes aptes à être nommées juges. Une analyse objective de cette loi ne permet pas de soutenir que le pardon anéantit rétroactivement sa condamnation. Sans faire disparaître le passé, le pardon en efface les conséquences pour l'avenir. L'intégrité de la personne réhabilitée est rétablie et elle ne doit pas subir les effets liés à sa condamnation de façon arbitraire ou discriminatoire. Même si l'on devait considérer l'opinion que s'est subjectivement formée l'appelant, la Cour d'appel a jugé que le dossier de l'appelant contenait suffisamment d'éléments de preuve tendant à démontrer

establish that he was aware of the meaning and effect of the Act and that he deliberately subjectively ignored them.

The decision by the Minister of Justice to lodge an ethics complaint against the appellant was based primarily, perhaps exclusively, on the appellant's failure to disclose to the members of the selection committee that he had been in trouble with the law. Even though that decision was based in part on the existence of a criminal record, it did not infringe the appellant's equality rights under s. 15(1) of the *Canadian Charter*. Although there was differential treatment between the appellant and others who did not have a criminal history, and assuming, but without deciding the issue, that a criminal record is an analogous ground of discrimination for the purposes of s. 15(1), the Minister's decision cannot be regarded as discriminatory when we consider the relevant contextual factors. The Minister took into account the appellant's situation as a whole, as well as the situation of people who come before the court and are entitled to the highest degree of integrity, impartiality and independence on the part of the members of the judiciary in whom they place their confidence.

The appellant could have been asked the question about being in trouble with the law by the members of the selection committee without infringing the provisions of the *Quebec Charter*. Section 18.1 provides that no one may, in an employment interview, require a person to give information regarding any ground mentioned in s. 10 unless the information is useful for the application of s. 20. It is uncertain whether judicial office is included in the expression "employment" in s. 18.1 and a criminal record, even one for which a pardon has been granted, is not included in the grounds listed in s. 10. Even if the information related to one of the grounds listed in s. 10, the question would still be permitted in the selection process for persons qualified for appointment as judges since the distinction is based on the aptitudes or qualifications required for judicial office, which is deemed non-discriminatory by s. 20 of the *Quebec Charter*. The existence of a police file containing information relating to the appellant's criminal record is a supplementary source of information, but it cannot replace the selection committee and did not justify the appellant in not answering the question asked by the committee.

qu'il connaissait le sens et la portée de la loi et qu'il les a subjectivement ignorés.

La décision du ministre de la Justice de déposer une plainte déontologique contre l'appelant repose principalement, voire exclusivement, sur son omission de révéler l'existence de ses démêlés avec la justice aux membres du comité de sélection. Même si cette décision était fondée en partie sur la présence d'antécédents judiciaires, elle ne porterait pas atteinte au droit à l'égalité de l'appelant garanti par le par. 15(1) de la *Charte canadienne*. Bien qu'il ait subi une différence de traitement par rapport à d'autres personnes qui n'ont pas de passé pénal, et en tenant pour acquis, sans toutefois en décider, que les antécédents judiciaires constituent un motif de discrimination analogue au sens du par. 15(1), la décision du ministre ne peut être considérée discriminatoire à la lumière des facteurs contextuels pertinents. Le ministre a pris en considération l'ensemble de la situation de l'appelant ainsi que celle des justiciables qui sont en droit d'obtenir la plus grande intégrité, impartialité et indépendance de la part des membres de la magistrature envers lesquels ils accordent leur confiance.

La question des démêlés avec la justice pouvait être posée à l'appelant par les membres du comité de sélection et ce, sans porter atteinte aux dispositions de la *Charte québécoise*. L'article 18.1 prévoit que nul ne peut, lors d'une entrevue relative à un emploi, requérir d'une personne des renseignements sur les motifs visés dans l'art. 10, sauf si ces renseignements sont utiles à l'application de l'art. 20. Il n'est pas certain que la fonction judiciaire soit visée par le terme « emploi » prévu à l'art. 18.1 et les antécédents judiciaires, même pardonnés, ne font pas partie des motifs énumérés à l'art. 10. Même si l'information portait sur l'un des motifs prévus à l'art. 10, la question serait toujours permise dans le cadre d'un processus de sélection des personnes aptes à être nommées juges puisqu'il s'agit d'une distinction fondée sur les aptitudes ou les qualités requises par la fonction judiciaire laquelle est réputée non discriminatoire en vertu de l'art. 20 de la *Charte québécoise*. L'existence d'un dossier des forces policières contenant des renseignements relatifs aux antécédents judiciaires de l'appelant constitue un moyen d'information complémentaire, mais il ne saurait remplacer le comité de sélection et ne permettait pas à l'appelant de ne pas répondre à la question posée par le comité.

Section 18.2 of the *Quebec Charter*, which provides that no one may dismiss, refuse to hire or otherwise penalize a person in his employment owing to the mere fact that he was convicted of a penal or criminal offence, if the offence was in no way connected with the employment or if the person has obtained a pardon for the offence, cannot prevent the appellant from being removed. A careful examination of the conditions that must be met if that section is to apply clearly indicates that this provision does not apply to members of the judiciary. Judicial office is not an employment within the meaning of s. 18.2, by reason of the history of the judiciary and the nature, characteristics and requirements of the office. As well, the recommendations made by the Conseil de la magistrature and the Court of Appeal were not made owing to the mere fact that the appellant had been convicted of a criminal offence; rather, they were made solely because he had failed to disclose his criminal record to the selection committee. Lastly, the legislature, which was concerned about preserving the independence, impartiality and integrity of the judiciary, cannot have intended to deprive the government of its discretion to refuse to vest judicial authority in candidates whose past would be likely to undermine public confidence in its justice system.

Revocation of the appellant's commission is the appropriate sanction. The public's confidence in its justice system, which every judge must strive to preserve, is at the very heart of this case. The Court of Appeal made a thorough study and a balanced assessment of the appellant's situation and focused its decision on upholding the integrity of the judicial office. In the circumstances, and since it is the judicial forum appointed by the legislature to make determinations concerning the conduct of a judge, and a recommendation for removal in this case would not amount to arbitrary interference by the Executive in the exercise of the judicial function, the sanction that the Court of Appeal chose to impose should not be reviewed. The appellant's failure to be candid and to disclose relevant information when he was a candidate for the office of judge sufficiently undermined public confidence that he was incapable of performing the duties of his office.

Cases Cited

Applied: *Valente v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673; **distinguished:** *Thomson v. Canada (Deputy Minister of*

Quant à l'art. 18.2 de la *Charte québécoise* qui prévoit que nul ne peut congédier, refuser d'embaucher ou autrement pénaliser dans le cadre de son emploi une personne du seul fait qu'elle a été déclarée coupable d'une infraction pénale ou criminelle, si cette infraction n'a aucun lien avec l'emploi ou si cette personne en a obtenu le pardon, il ne peut empêcher la révocation de l'appelant. Un examen attentif des conditions d'application de cet article indique clairement que cette disposition est inapplicable aux membres de la magistrature. La fonction de juge ne constitue pas un emploi au sens de l'art. 18.2 et ce, en raison de l'histoire de la magistrature, la nature, les caractéristiques et les exigences de la fonction. De plus, les recommandations formulées par le Conseil de la magistrature et la Cour d'appel ne l'ont pas été du seul fait que l'appelant a été déclaré coupable d'une infraction criminelle, mais exclusivement parce que celui-ci a omis de révéler ses antécédents judiciaires au comité de sélection. Enfin, le législateur, ayant le souci de préserver l'indépendance, l'impartialité et l'intégrité des membres de la magistrature, ne peut avoir voulu priver le gouvernement du pouvoir discrétionnaire de refuser de confier des pouvoirs judiciaires à certains candidats dont le passé serait susceptible d'ébranler la confiance que porte le public dans son système de justice.

La révocation de la commission de l'appelant est la sanction appropriée. La confiance que porte le public envers son système de justice et que chaque juge doit s'efforcer de préserver est au cœur du présent litige. La Cour d'appel a fait une étude approfondie et une appréciation nuancée de la situation de l'appelant et elle a centré sa décision sur le maintien de l'intégrité de la fonction judiciaire. Dans ces circonstances, et eu égard aux faits qu'elle constitue le forum judiciaire désigné par le législateur pour se prononcer sur la conduite d'un juge et qu'une recommandation de destitution ne saurait équivaloir à une intervention arbitraire de l'exécutif dans l'exercice de la fonction judiciaire, il n'y a pas lieu de revenir sur le choix de la sanction imposée par la Cour d'appel. Le manque de transparence et l'omission de l'appelant à révéler des informations pertinentes alors qu'il était candidat au poste de juge a suffisamment ébranlé la confiance de la population pour le rendre incapable de s'acquitter des fonctions de sa charge.

Jurisprudence

Arrêt appliqué : *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673; **distinction d'avec les arrêts :** *Thomson c. Canada*

Agriculture), [1992] 1 S.C.R. 385; *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Tobiass*, [1997] 3 S.C.R. 391; *R. v. Kelly*, [2001] 1 S.C.R. 741, 2001 SCC 25; *Thomas v. The Queen*, [1980] A.C. 125; **considered**: *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3; *Ruffo v. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 S.C.R. 267; *Beauregard v. Canada*, [1986] 2 S.C.R. 56; *R. v. Généreux*, [1992] 1 S.C.R. 259; **referred to**: *Dagenais v. Canadian Broadcasting Corp.*, [1994] 3 S.C.R. 835; *A. (L.L.) v. B. (A.)*, [1995] 4 S.C.R. 536; *Lady Davis v. Royal Trust Co.*, [1932] S.C.R. 203; *War-time Housing Ltd. v. Madden*, [1945] S.C.R. 169; *R. v. W. (G.)*, [1999] 3 S.C.R. 597; *Luitjens v. Canada (Secretary of State)* (1992), 9 C.R.R. (2d) 149; *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. v. Canadian Paper Workers Union, Local 219*, [1986] 1 S.C.R. 704; *Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929; *Maurice v. Priel*, [1989] 1 S.C.R. 1023; *R. v. Lippé*, [1991] 2 S.C.R. 114; *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311; *Cardinal v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 879; 2747-3174 *Québec Inc. v. Quebec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919; *Canada (Attorney General) v. Canada (Commission of Inquiry on the Blood System)*, [1997] 3 S.C.R. 440; *Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 S.C.R. 557; *Peralta v. Ontario*, [1988] 2 S.C.R. 1045, aff'g (1985), 49 O.R. (2d) 705; *Reference as to the Effect of the Exercise of the Royal Prerogative of Mercy upon Deportation Proceedings*, [1933] S.C.R. 269; *Reference re: Resolution to amend the Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753; *Dubois v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 350; *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497; *Commission des droits de la personne du Québec v. Cie Price Ltée*, J.E. 81-866; *Commission des droits de la personne du Québec v. Ville de Beauport*, [1981] C.P. 292.

Statutes and Regulations Cited

Act of Settlement, 12 & 13 Will. 3, c. 2.
An Act to amend the Courts of Justice Act, S.Q. 1941, c. 50, s. 2.
An Act to amend the Criminal Records Act and to amend another Act in consequence, S.C. 2000, c. 1, s. 4.

(*Sous-ministre de l'Agriculture*), [1992] 1 R.C.S. 385; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Tobiass*, [1997] 3 R.C.S. 391; *R. c. Kelly*, [2001] 1 R.C.S. 741, 2001 CSC 25; *Thomas c. The Queen*, [1980] A.C. 125; **arrêts examinés** : *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3; *Ruffo c. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 R.C.S. 267; *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56; *R. c. Généreux*, [1992] 1 R.C.S. 259; **arrêts mentionnés** : *Dagenais c. Société Radio-Canada*, [1994] 3 R.C.S. 835; *A. (L.L.) c. B. (A.)*, [1995] 4 R.C.S. 536; *Lady Davis c. Royal Trust Co.*, [1932] R.C.S. 203; *War-time Housing Ltd. c. Madden*, [1945] R.C.S. 169; *R. c. W. (G.)*, [1999] 3 R.C.S. 597; *Luitjens c. Canada (Secrétaire d'État)* (1992), 9 C.R.R. (2d) 149; *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. c. Syndicat canadien des travailleurs du papier, section locale 219*, [1986] 1 R.C.S. 704; *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929; *Maurice c. Priel*, [1989] 1 R.C.S. 1023; *R. c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114; *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311; *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1989] 2 R.C.S. 879; 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919; *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada)*, [1997] 3 R.C.S. 440; *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557; *Peralta c. Ontario*, [1988] 2 R.C.S. 1045, conf. (1985), 49 O.R. (2d) 705; *Reference as to the Effect of the Exercise of the Royal Prerogative of Mercy upon Deportation Proceedings*, [1933] R.C.S. 269; *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753; *Dubois c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 350; *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497; *Commission des droits de la personne du Québec c. Cie Price Ltée*, J.E. 81-866; *Commission des droits de la personne du Québec c. Ville de Beauport*, [1981] C.P. 292.

Lois et règlements cités

Act of Settlement, 12 & 13 Will. 3, ch. 2.
Charte canadienne des droits et libertés, art. 7, 11, 15.
Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., ch. C-12, art. 4, 5, 10 [mod. 1982, ch. 61, art. 3], 18.1 [idem, art. 5], 18.2 [idem; mod. 1990, ch. 4, art. 133],

- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, ss. 7, 11, 15.
Charter of Human Rights and Freedoms, R.S.Q., c. C-12, ss. 4, 5, 10 [am. 1982, c. 61, s. 3], 18.1 [*idem*, s. 5], 18.2 [*idem*; am. 1990, c. 4, s. 133], 20 [am. 1982, c. 61, s. 6; am. 1996, c. 10, s. 1].
Code of Civil Procedure, R.S.Q., c. C-25, ss. 25, 31, 33 [am. 1992, c. 57, s. 179], 46.
Constitution Act, 1867, preamble, ss. 92(4), (14), 96 to 100, 99.
Courts of Justice Act, R.S.O. 1990, c. C.43, s. 51.8.
Courts of Justice Act, R.S.Q., c. T-16, ss. 9 [am. 1988, c. 21, s. 12], 10, 86, 95 [am. 1988, c. 21, s. 30], 96, 248, 256 [am. 1988, c. 21, s. 56], 260, 262 [am. 1980, c. 11, s. 99; am. 1988, c. 21, s. 57; am. 1988, c. 74, s. 8; am. 1989, c. 52, s. 138], 263 [am. 1988, c. 21, s. 58], 266, 268 [*idem*, s. 60; am. 1990, c. 44, s. 24], 269, 272, 275, 277, 278, 279 [am. 1980, c. 11, s. 101; am. 1988, c. 21, s. 62; c. 74, s. 9], 281.
Criminal Code, R.S.C. 1985, c. C-46, ss. 690, 748, 748.1, 749.
Criminal Records Act, R.S.C. 1970, c. 12 (1st Supp.), s. 5.
Criminal Records Act, R.S.C. 1985, c. C-47, ss. 5, 6, 7, 8.
Inquiries Act, R.S.C. 1985, c. I-11, s. 6.
Interpretation Act, R.S.Q., c. I-16, s. 57.
Judges of the Provincial Court Act, R.S.N.S. 1989, c. 238, s. 6(4).
Judicature Act, R.S.A. 1980, c. J-1, ss. 32.6(2)(h), 32.7(2), 32.91.
Judicial Code of Ethics, R.R.Q. 1981, c. T-16, r. 4.1, ss. 2, 4, 5, 10.
Professional Code, R.S.Q., c. C-26, ss. 45 [am. 1994, c. 40, s. 40], 116 [*idem*, s. 103].
Provincial Court Act, R.S.B.C. 1996, c. 379, ss. 28(1), 29.
Provincial Court Act, R.S.M. 1987, c. C275, ss. 39.1(1)(h), 39.4.
Provincial Court Act, R.S.N.B. 1973, c. P-21, ss. 6.11(4)(d), 6.11(8).
Provincial Court Act, R.S.P.E.I. 1988, c. P-25, s. 10(7).
Provincial Court Act, 1991, S.N. 1991, c. 15, ss. 22, 23.
Provincial Court Act, 1998, S.S. 1998, c. P-30.11, ss. 62(2)(a), 62(7).
Public Order Regulations, 1970, SOR/70-444, ss. 3, 4(c), 5.
Regulation respecting the procedure for the selection of persons apt for appointment as judges, R.R.Q. 1981, c. T-16, r. 5, ss. 7, 18.
Supreme Court Act, R.S.C. 1985, c. S-26, ss. 2(1) “judgment”, “final judgment”, 40(1) [am. 1990, c. 8, s. 37], 53.
Territorial Court Act, R.S.N.W.T. 1988, c. T-2, s. 31.8.
20 [mod. 1982, ch. 61, art. 6; mod. 1996, ch. 10, art. 1].
Code criminel, L.R.C. 1985, ch. C-46, art. 690, 748, 748.1, 749.
Code de déontologie de la magistrature, R.R.Q. 1981, ch. T-16, r. 4.1, art. 2, 4, 5, 10.
Code de procédure civile, L.R.Q., ch. C-25, art. 25, 31, 33 [mod. 1992, ch. 57, art. 179], 46 [*idem*, art. 422].
Code des professions, L.R.Q., ch. C-26, art. 45 [mod. 1994, ch. 40, art. 40], 116 [*idem*, art. 103].
Judges of the Provincial Court Act, R.S.N.S. 1989, ch. 238, art. 6(4).
Judicature Act, R.S.A. 1980, ch. J-1, art. 32.6(2)(h), 32.7(2), 32.91.
Loi constitutionnelle de 1867, préambule, art. 92(4), (14), 96 à 100, 99.
Loi d’interprétation, L.R.Q., ch. I-16, art. 57.
Loi modifiant la Loi des tribunaux judiciaires, S.Q. 1941, ch. 50, art. 2.
Loi modifiant la Loi sur le casier judiciaire et une autre loi en conséquence, L.C. 2000, ch. 1, art. 4.
Loi sur la Cour provinciale, L.R.M. 1987, ch. C275, art. 39.1(1)(h), 39.4.
Loi sur la Cour provinciale, L.R.N.-B. 1973, ch. P-21, art. 6.11(4)(d), 6.11(8).
Loi sur la Cour suprême, L.R.C. 1985, ch. S-26, art. 2(1) « jugement », « jugement définitif », 40(1) [mod. 1990, ch. 8, art. 37], 53.
Loi sur la Cour territoriale, L.R.T.N.-O. 1988, ch. T-2, art. 31.8.
Loi sur la Cour territoriale, L.Y. 1998, ch. 26, art. 49(3)(d), 50(2).
Loi sur le casier judiciaire, L.R.C. 1985, ch. C-47, art. 5, 6, 7, 8.
Loi sur le casier judiciaire, S.R.C. 1970, ch. 12 (1^{er} suppl.), art. 5.
Loi sur les enquêtes, L.R.C. 1985, ch. I-11, art. 6.
Loi sur les jeunes contrevenants, L.R.C. 1985, ch. Y-1, art. 36(1).
Loi sur les mesures de guerre, S.R.C. 1952, ch. 288.
Loi sur les tribunaux judiciaires, L.R.O. 1990, ch. C.43, art. 51.8.
Loi sur les tribunaux judiciaires, L.R.Q., ch. T-16 art. 9 [mod. 1988, ch. 21, art. 12; mod. 1995, ch. 42, art. 3, 46], 10 [mod. 1995, ch. 42, art. 4], 86, 95 [mod. 1988, ch. 21, art. 30], 96, 248, 256 [mod. 1988, ch. 21, art. 56], 260, 262 [mod. 1980, ch. 11, art. 99; mod. 1988, ch. 21, art. 57; mod. 1988, ch. 74, art. 8; mod. 1989, ch. 52, art. 138], 263 [mod. 1988, ch. 21, art. 58], 266, 268 [*idem*, art. 60; mod. 1990, ch. 44, art. 24], 269, 272, 275, 277, 278, 279 [mod. 1980, ch. 11, art. 101; mod. 1988, ch. 21, art. 62; ch. 74, art. 9], 281.

Territorial Court Act, S.Y. 1998, c. 26, ss. 49(3)(d), 50(2).

War Measures Act, R.S.C. 1952, c. 288.

Young Offenders Act, R.S.C. 1985, c. Y-1, s. 36(1).

Provincial Court Act, R.S.B.C. 1996, ch. 379, art. 28(1), 29.

Provincial Court Act, R.S.P.E.I. 1988, ch. P-25, art. 10(7).

Provincial Court Act, 1991, S.N. 1991, ch. 15, art. 22, 23.

Provincial Court Act, 1998, S.S. 1998, ch. P-30.11, art. 62(2)a), 62(7).

Règlement de 1970 concernant l'ordre public, DORS/70-444, art. 3, 4c), 5.

Règlement sur la procédure de sélection des personnes aptes à être nommées juges, R.R.Q. 1981, ch. T-16, r. 5, art. 7, 18.

Authors Cited

Beetz, Jean. Présentation du premier conférencier de la Conférence du 10^e anniversaire de l'Institut canadien d'administration de la justice, propos recueillis dans *Mélanges Jean Beetz*. Montréal: Thémis, 1995.

Brunelle, Christian. « La Charte québécoise et les sanctions de l'employeur contre les auteurs d'actes criminels œuvrant en milieu éducatif » (1995), 29 *R.J.T.* 313.

Canada. *Proposal for Reform of the Criminal Records Act* — Explanatory document by the Solicitor General of Canada, Recommendation No. 7. Ottawa: Solicitor General of Canada, July 20, 1991.

Canadian Judicial Council. *Ethical Principles for Judges*. Ottawa: Canadian Judicial Council, 1998.

Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 3rd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 2000.

Dumont, Hélène. « Le casier judiciaire: criminel un jour, criminel toujours? », in Les Journées Maximilien-Caron 1995, *Le respect de la vie privée dans l'entreprise: de l'affirmation à l'exercice d'un droit*. Montréal: Université de Montréal, 1996.

Dumont, Hélène. *Pénologie — Le droit canadien relatif aux peines et aux sentences*. Montréal: Thémis, 1993.

Friedland, Martin L. *A Place Apart: Judicial Independence and Accountability in Canada*. Ottawa: Report prepared for the Canadian Judicial Council, 1995.

Gall, Gerald L. *The Canadian Legal System*. Toronto: Carswell, 1977.

Glenn, H. Patrick. « Indépendance et déontologie judiciaires » (1995), 55 *R. du B.* 295.

Morissette, Yves-Marie. « Figure actuelle du juge dans la cité » (1999), 30 *R.D.U.S.* 1.

Nadin-Davis, R. Paul. « Canada's *Criminal Records Act*: Notes on How Not to Expunge Criminal Convictions » (1980-81), 45 *Sask. L. Rev.* 221.

Doctrine citée

Beetz, Jean. Présentation du premier conférencier de la Conférence du 10^e anniversaire de l'Institut canadien d'administration de la justice, propos recueillis dans *Mélanges Jean Beetz*. Montréal: Thémis, 1995.

Brunelle, Christian. « La Charte québécoise et les sanctions de l'employeur contre les auteurs d'actes criminels œuvrant en milieu éducatif » (1995), 29 *R.J.T.* 313.

Canada. *Proposition de réforme de la Loi sur le casier judiciaire* — Document explicatif du Solliciteur général du Canada, Recommandation n° 7. Ottawa: Solliciteur général du Canada, 20 juillet 1991.

Conseil canadien de la magistrature. *Principes de déontologie judiciaire*. Ottawa: Conseil canadien de la magistrature, 1998.

Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 3^e éd. Montréal: Thémis, 1999.

Dumont, Hélène. « Le casier judiciaire: criminel un jour, criminel toujours? », dans Les Journées Maximilien-Caron 1995, *Le respect de la vie privée dans l'entreprise: de l'affirmation à l'exercice d'un droit*. Montréal: Université de Montréal, 1996.

Dumont, Hélène. *Pénologie — Le droit canadien relatif aux peines et aux sentences*. Montréal: Thémis, 1993.

Friedland, Martin L. *Une place à part: l'indépendance et la responsabilité de la magistrature au Canada*. Ottawa: Rapport préparé pour le Conseil canadien de la magistrature, 1995.

Gall, Gerald L. *The Canadian Legal System*. Toronto: Carswell, 1977.

Glenn, H. Patrick. « Indépendance et déontologie judiciaires » (1995), 55 *R. du B.* 295.

Morissette, Yves-Marie. « Figure actuelle du juge dans la cité » (1999), 30 *R.D.U.S.* 1.

Ouellette, Yves. *Les tribunaux administratifs au Canada: Procédure et preuve*. Montréal: Thémis, 1997.

Oxford English Dictionary, 2nd ed., vol. XIX. Oxford: Clarendon Press, 1989.

Québec. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. *Lignes directrices pour l'application de l'article 18.2*, 12 mai 1988.

Russell, Peter H. *The Judiciary in Canada: The Third Branch of Government*. Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1987.

Singleton, Thomas J. "La discrimination fondée sur le motif des antécédents judiciaires et les instruments anti-discriminatoires canadiens" (1993), 72 *Can. Bar Rev.* 456.

Nadin-Davis, R. Paul. « Canada's *Criminal Records Act*: Notes on How Not to Expunge Criminal Convictions » (1980-81), 45 *Sask. L. Rev.* 221.

Ouellette, Yves. *Les tribunaux administratifs au Canada: Procédure et preuve*. Montréal: Thémis, 1997.

Oxford English Dictionary, 2nd ed., vol. XIX. Oxford: Clarendon Press, 1989.

Québec. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. *Lignes directrices pour l'application de l'article 18.2*, 12 mai 1988.

Russell, Peter H. *The Judiciary in Canada: The Third Branch of Government*. Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1987.

Singleton, Thomas J. « La discrimination fondée sur le motif des antécédents judiciaires et les instruments anti-discriminatoires canadiens » (1993), 72 *R. du B. can.* 456.

APPEAL from a report of the inquiry panel of the Quebec Court of Appeal, [1998] R.J.Q. 2956, 21 C.R. (5th) 296, [1998] Q.J. No. 3105 (QL), recommending the removal of a judge of the Court of Québec, and from a decision of the Quebec Court of Appeal, [1998] R.J.Q. 1392, [1998] Q.J. No. 1666 (QL), setting aside judgments of the Superior Court, [1998] Q.J. No. 180 (QL), J.E. 98-433, dismissing motions to dismiss applications for judicial review and for declaratory judgment. Appeal dismissed.

Jean-Claude Hébert, Sophie Bourque and Christian Brunelle, for the appellants.

Benoît Belleau, Robert Mongeon and Monique Rousseau, for the respondents.

Lori Sterling and Sean Hanley, for the intervenor the Attorney General for Ontario.

Cedric L. Haines, Q.C., for the intervenor the Attorney General for New Brunswick.

Julius H. Grey and Elisabeth Goodwin, for the intervenors the Office des droits des détenus and the Association des services de réhabilitation sociale du Québec.

POURVOI contre un rapport de la formation d'enquête de la Cour d'appel du Québec, [1998] R.J.Q. 2956, 21 C.R. (5th) 296, [1998] A.Q. n° 3105 (QL), recommandant la révocation de la commission d'un juge de la Cour du Québec, et contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1998] R.J.Q. 1392, [1998] A.Q. n° 1666 (QL), infirmant les jugements de la Cour supérieure, [1998] A.Q. n° 180 (QL), J.E. 98-433, qui ont rejeté des requêtes en irrecevabilité à l'encontre de requêtes en révision judiciaire et en jugement déclaratoire. Pourvoi rejeté.

Jean-Claude Hébert, Sophie Bourque et Christian Brunelle, pour l'appelant.

Benoît Belleau, Robert Mongeon et Monique Rousseau, pour les intimées.

Lori Sterling et Sean Hanley, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Cedric L. Haines, c.r., pour l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

Julius H. Grey et Elisabeth Goodwin, pour les intervenants l'Office des droits des détenus et l'Association des services de réhabilitation sociale du Québec.

English version of the judgment of the Court delivered by

GONTHIER J. —

I. Introduction

This appeal raises very important and for the most part novel questions. They are essentially of three types. First, it addresses questions concerning the jurisdiction of this Court and the courts below in relation to the disciplinary procedure for provincially appointed judges put in place by the *Courts of Justice Act*, R.S.Q., c. T-16 (“*C.J.A.*”). Second, it challenges the constitutionality of s. 95 *C.J.A.* as regards the principle of the independence of the judiciary. Finally, it raises three sets of allegations relating to compliance with the rules of procedural fairness by the Conseil de la magistrature of Quebec and its committee of inquiry, the application of certain provisions of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (“*Canadian Charter*”) and the *Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12 (“*Quebec Charter*”) that protect a person who has been pardoned, and the fitness of the sanction imposed on the appellant in the present proceedings.

II. Facts

In October 1970, Quebec was shaken by a serious political crisis. Richard Therrien was then a minor and a first-year law student in the Université de Montréal law faculty. He lived close to the faculty in his sister Colette’s apartment on Queen Mary Road. Neither the brother nor the sister was at that time formally a member of the Front de libération du Québec (“*F.L.Q.*”), an association declared to be unlawful by s. 3 of the *Public Order Regulations, 1970*, SOR/70-444, enacted under the *War Measures Act*, R.S.C. 1952, c. 288. Richard Therrien’s sister was, however, a friend of Jacques Rose. From October 17 to November 6, 1970, Paul Rose, Jacques Rose, Francis Simard and Bernard Lortie, the four *F.L.Q.* members associated with the kidnapping of the minister Pierre Laporte, hid in that apartment. Richard Therrien’s involvement

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE GONTHIER —

I. Introduction

Le présent pourvoi soulève des questions fort importantes et, pour la plupart, inédites. Elles sont essentiellement de trois ordres. D’abord, il pose des questions de compétence de notre Cour et des cours inférieures dans le cadre de la procédure disciplinaire des juges de nomination provinciale, mise en place par la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.Q., ch. T-16 (« *L.T.J.* »). Ensuite, il met à l’épreuve la constitutionnalité de l’art. 95 *L.T.J.* en regard du principe de l’indépendance de la magistrature. Finalement, il soulève trois séries de moyens d’appel concernant le respect des règles de l’équité procédurale par le Conseil de la magistrature du Québec et son comité d’enquête, l’application de certaines dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés* (« *Charte canadienne* ») et de la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., ch. C-12 (« *Charte québécoise* ») conférant une protection à une personne ayant fait l’objet d’un pardon, et le caractère approprié de la sanction imposée à l’appelant dans le cadre des présentes procédures.

II. Les faits

Octobre 1970, le Québec est secoué par une importante crise politique. À cette époque, Richard Therrien est mineur et étudiant en première année de droit à la Faculté de droit de l’Université de Montréal. Il réside à proximité de la Faculté dans l’appartement de sa sœur Colette, rue Queen Mary. Ni l’un ni l’autre n’est alors membre en règle du Front de libération du Québec (« *F.L.Q.* »), une association déclarée illégale par l’art. 3 du *Règlement de 1970 concernant l’ordre public*, DORS/70-444, adopté sous l’empire de la *Loi sur les mesures de guerre*, S.R.C. 1952, ch. 288. La sœur de Richard Therrien est toutefois une amie de Jacques Rose. Entre le 17 octobre et le 6 novembre 1970, Paul Rose, Jacques Rose, Francis Simard et Bernard Lortie, les quatre membres du *F.L.Q.* associés à l’enlèvement du ministre Pierre Laporte,

1

2

out being bound by the conclusions and recommendations of the report of the Court of Appeal?

No.

C. *Rules of Procedural Fairness*

1. Relevant Statutory Provisions

Courts of Justice Act, R.S.Q., c. T-16

268. The council may, after examining a complaint, decide to make an inquiry. It must make an inquiry, however, if the complaint is lodged by the Minister of Justice or if the latter requests it pursuant to the third paragraph of section 93.1.

269. To conduct an inquiry on a complaint, the council establishes a committee consisting of five persons chosen from among its members and designates a chairman among them.

Three persons are a quorum of the committee.

272. The committee hears the parties, their attorneys and their witnesses.

It may inquire into the relevant facts and call any person apt to testify on such facts.

The witnesses may be examined or cross-examined by the parties.

275. The committee may make rules of procedure or rules of practice for the conduct of an inquiry.

If necessary, the committee or one of its members makes the orders of procedure, based on the Code of Civil Procedure (chapter C-25), that are necessary for the carrying out of its duties.

277. The committee submits the report of its inquiry and its recommendations to the council. It transmits that report to the Minister of Justice; in addition, it transmits a copy of its record of the inquiry in the case where the council makes the recommendation provided for in paragraph *b* of section 279.

278. If the report of the inquiry establishes that the complaint is not justified, the council notifies the judge concerned, the Minister of Justice and the plaintiff. That notice states the grounds on which it is based.

279. If the report of the inquiry establishes that the complaint is justified, the council, according to the recommendations of the report of the inquiry,

peut démettre un juge sans être lié par les conclusions et recommandations du rapport de la Cour d'appel?

Non.

C. *Les règles d'équité procédurale*

1. Les dispositions législatives pertinentes

Loi sur les tribunaux judiciaires, L.R.Q., ch. T-16

268. Le conseil peut, après l'examen d'une plainte, décider de faire enquête. Il est tenu cependant de faire enquête si la plainte est portée par le ministre de la Justice ou si ce dernier lui fait une demande en vertu du troisième alinéa de l'article 93.1.

269. Pour mener l'enquête sur une plainte, le conseil établit un comité formé de cinq personnes choisies parmi ses membres et il désigne parmi elles un président.

Le quorum du comité est de trois personnes.

272. Le comité entend les parties, leur procureur ainsi que leurs témoins.

Il peut s'enquérir des faits pertinents et convoquer toute personne apte à témoigner sur ces faits.

Les témoins peuvent être interrogés ou contre-interrogés par les parties.

275. Le comité peut adopter des règles de procédure ou de pratique pour la conduite d'une enquête.

S'il est nécessaire, le comité ou l'un de ses membres rend, en s'inspirant du Code de procédure civile (chapitre C-25), les ordonnances de procédure nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

277. Le comité soumet son rapport d'enquête et ses recommandations au conseil. Il transmet au ministre de la Justice ce rapport; de plus, il lui transmet copie de son dossier d'enquête dans le cas où le conseil fait la recommandation prévue par le paragraphe *b* de l'article 279.

278. Si le rapport d'enquête établit que la plainte n'est pas fondée, le conseil en avise le juge concerné, le ministre de la Justice et le plaignant. Cet avis est motivé.

279. Si le rapport d'enquête établit que la plainte est fondée, le conseil, suivant les recommandations du rapport d'enquête,

(a) reprimands the judge; or

(b) recommends that the Minister of Justice and Attorney General file a motion with the Court of Appeal in accordance with section 95.

281. The council may retain the services of an advocate or of another expert to assist the committee in the conduct of its inquiry.

2. Duty to Act Fairly

81

Since *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311, compliance with the rules of natural justice, which was required of the courts, has been extended to all administrative bodies acting under statutory authority, where they are expressed as the rules of procedural fairness (“duty to act fairly”). The fact that a decision is administrative and affects “the rights, privileges or interests of an individual” is sufficient to trigger the application of the duty of fairness: *Cardinal v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643, at p. 653, and *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, at para. 20. The Conseil de la magistrature and its committee of inquiry are not exceptions and are therefore subject to this principle. In *Ruffo, supra*, following a review of the various judicial ethics arrangements in Canada, I found accordingly, at para. 77:

In short, each system has its own rules, but they are all based on the same guiding principle: ensuring compliance with judicial ethics through proceedings that comply fully with the duty to act fairly.

82

Essentially, the duty to act fairly has two components: the right to be heard (the *audi alteram partem* rule) and the right to an impartial hearing (the *nemo iudex in sua causa* rule). The nature and extent of the duty may vary with the specific context and the various fact situations dealt with by the administrative body, as well as the nature of the disputes it must resolve: *Syndicat des employés de production du Québec et de l’Acadie v. Canada*

a) réprimande le juge; ou

b) recommande au ministre de la Justice et procureur général de présenter une requête à la Cour d’appel conformément à l’article 95.

281. Le conseil peut retenir les services d’un avocat ou d’un autre expert pour assister le comité dans la conduite de son enquête.

2. L’obligation d’agir équitablement

Depuis l’arrêt *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311, le respect des règles de la justice naturelle, qui était le lot des tribunaux judiciaires, a été étendu à l’ensemble des organismes administratifs qui agissent sous l’autorité de la loi sous le vocable de règles d’équité procédurale (« *duty to act fairly* »). Il suffit qu’une décision administrative soit susceptible de porter atteinte aux « droits, privilèges ou biens d’une personne » pour que le processus dans lequel elle s’inscrit doive être respectueux de l’obligation d’agir équitablement : *Cardinal c. Directeur de l’établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, p. 653, et *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 20. Le Conseil de la magistrature et son comité d’enquête n’y font pas exception et sont donc assujettis à ce principe. Dans l’arrêt *Ruffo*, précité, après un recensement des différents systèmes de déontologie judiciaire à l’échelle nationale, je conclus en ce sens, au par. 77 :

Chaque système, en somme, est pourvu de règles qui lui sont propres, mais qui n’en sont pas moins l’expression du même principe directeur : veiller au respect de la déontologie judiciaire au moyen de procédures qui soient les plus harmonieuses avec l’obligation d’agir équitablement.

L’obligation d’agir équitablement comporte essentiellement deux volets, soit le droit d’être entendu (règle *audi alteram partem*) et le droit à une audition impartiale (règle *nemo iudex in sua causa*). La nature et la portée de cette obligation peuvent varier en fonction du contexte particulier et des différentes réalités auxquelles l’organisme administratif est confronté ainsi que de la nature des litiges qu’il est appelé à trancher : *Syndicat des*

(*Canadian Human Rights Commission*), [1989] 2 S.C.R. 879, at pp. 895-96, cited with approval in 2747-3174 *Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919, at para. 22, and *Ruffo, supra*, at para. 88. Thus, in *Baker, supra*, at paras. 23-28, L'Heureux-Dubé J. specifically pointed out that several factors have been recognized in the jurisprudence as relevant to determining what is required by the duty of procedural fairness in a given set of circumstances. While she did not provide a comprehensive list of such factors, she referred to: (1) the nature of the decision being made and the process followed in making it; (2) the nature of the statutory scheme and the terms of the statute pursuant to which the body operates; (3) the importance of the decision to the individual or individuals affected; (4) the legitimate expectations of the person challenging the decision; and (5) respect for the choices of procedure made by the agency itself, particularly when the statute leaves to the decision-maker the ability to choose its own procedures. It is from this perspective that I will now consider the allegations of breach of the rules of procedural fairness made by the appellant in the instant case.

(a) *Right to be Heard*

The appellant contends, first, that he did not receive sufficient notice of the findings that might be made by the committee of inquiry and was not granted a supplementary hearing, separate from the first, to state his views regarding appropriate sanctions for his conduct.

He argues that at the time of the argument before the committee of inquiry on March 26, 1997, his counsel expressed the wish to make submissions regarding the sanctions applicable to the appellant's breaches of the code of ethics should the committee find that the complaint was justified. He stated at that time that he would prefer to be aware of the extent and gravity of the breaches found to have been committed before making argument. In response to this concern, the committee of inquiry sent a letter to counsel for the appellant, on May 30, 1997, in which it stated that it did not wish to communicate a portion of its inquiry report in advance, since the report constituted a

employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne), [1989] 2 R.C.S. 879, p. 895-896, propos cités avec approbation dans l'arrêt 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcools)*, [1996] 3 R.C.S. 919, par. 22, et *Ruffo*, précité, par. 88. Ainsi, dans l'arrêt *Baker*, précité, par. 23-28, le juge L'Heureux-Dubé rappelait précisément que la jurisprudence reconnaît plusieurs facteurs pour déterminer les exigences de l'équité procédurale dans un contexte donné. Sans en dresser une liste exhaustive, elle mentionne : (1) la nature de la décision recherchée et le processus suivi pour y parvenir; (2) la nature du régime législatif et les termes de la loi en vertu de laquelle l'organisme en question agit; (3) l'importance de la décision pour les personnes visées; (4) les attentes légitimes de la personne qui conteste la décision; et (5) le respect des choix de procédure que l'organisme administratif a lui-même faits, particulièrement quand la loi lui en confie le soin. C'est dans cet esprit que j'examinerai maintenant les allégations de violation des règles de l'équité procédurale soulevées par l'appelant en l'espèce.

a) *Le droit d'être entendu*

L'appelant prétend d'abord qu'il n'a pas bénéficié d'un préavis suffisant quant aux conclusions susceptibles d'être tirées par le comité d'enquête et qu'il n'a pas obtenu une audition supplémentaire et distincte de la première afin d'exprimer son point de vue sur les sanctions appropriées à sa conduite.

Il fait valoir que, lors de la séance de plaidoiries tenue le 26 mars 1997 devant le comité d'enquête, son procureur a exprimé le souhait de faire des représentations sur les sanctions applicables aux manquements déontologiques de l'appelant si le comité en arrivait à la conclusion que la plainte était fondée. Il mentionnait alors qu'il préférerait connaître l'ampleur et la gravité des manquements retenus avant de se prononcer. En réponse à cette préoccupation, le comité d'enquête envoyait le 30 mai 1997 une lettre au procureur de l'appelant dans laquelle il disait souhaiter ne pas communiquer de façon préliminaire une partie de son rapport d'enquête puisque celui-ci constituait un tout

83

84

whole which it was inappropriate to sever; it accordingly invited him to make all [TRANSLATION] “relevant submissions concerning the sanction to be recommended should the Committee’s report determine that the complaint is justified”. The plaintiff, the Minister of Justice of Quebec, had already indicated that he planned to leave the matter to the committee’s discretion. When counsel for the appellant initially declined to make representations, the committee repeated its invitation. Eventually, on July 11, 1997, the committee submitted its report without having received any submissions on behalf of the appellant, or the Minister.

(i) Whether Notice was Given

85

First, the appellant relies on the decision of this Court in *Canada (Attorney General) v. Canada (Commission of Inquiry on the Blood System)*, [1997] 3 S.C.R. 440, to require notice, in confidence, informing him before the conclusion of the hearings as to the various findings that might be made against him. In my view, that decision is of no assistance to the appellant in the case at bar. That requirement was imposed in a very particular context, one that is unique to commissions of inquiry which have a duty to “investigate and report on the state and management of the business, or any part of the business, of the department . . . and the conduct of any person in that service” (s. 6, *Inquiries Act*, R.S.C. 1985, c. I-11). In the course of such an inquiry, the commissioners have the authority to make a finding of misconduct against specific organizations or individuals and are required, where that is the case, to give those persons who are not parties to the inquiry warning of findings which may be made against them in the final report (para. 56).

86

In the case in bar, the committee of inquiry of the Conseil de la magistrature did not hold a general inquiry; it examined a specific complaint made against a particular judge. That judge was a party to the proceedings from the outset and was accordingly informed of the allegations made against him. In any case, I am of the view that the appellant had sufficient advance notice in the cir-

qu’il n’était pas opportun de scinder, et qu’en conséquence, il l’invitait à lui faire part de « toutes les représentations pertinentes relatives à la sanction à recommander, advenant que le rapport du Comité établisse que la plainte est fondée ». Le plaignant, le ministre de la Justice du Québec, avait, quant à lui, déjà fait part de son intention de s’en remettre à la discrétion du comité. Devant un premier refus du procureur de l’appelant de présenter son point de vue, le comité réitère son invitation. Finalement, le comité soumet son rapport le 11 juillet 1997 sans avoir reçu de représentations de la part de l’appelant ou encore du ministre.

(i) L’existence d’un préavis

D’abord, l’appelant invoque l’arrêt de notre Cour dans l’affaire *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d’enquête sur le système d’approvisionnement en sang au Canada)*, [1997] 3 R.C.S. 440, pour exiger un préavis, sous le sceau de la confidentialité, l’informant avant la fin des audiences des différentes conclusions susceptibles d’être tirées contre lui. Je considère que cette décision n’est d’aucun secours à l’appelant en l’espèce. Cette exigence fut formulée dans un contexte bien particulier, propre aux commissions d’enquête chargées de « faire enquête et rapport sur toute question touchant l’état et l’administration des affaires de son ministère, [. . .] sur la conduite, [. . .] de toute personne y travaillant » (art. 6 de la *Loi sur les enquêtes*, L.R.C. 1985, ch. I-11). Dans le cadre de cette enquête, les commissaires ont le pouvoir d’imputer une faute à des organismes ou à des personnes en particulier et doivent, le cas échéant, donner à ces personnes, qui ne sont pas parties à l’enquête, un préavis les informant des conclusions susceptibles d’être tirées à leur égard dans le rapport final (par. 56).

En l’espèce, le comité d’enquête du Conseil de la magistrature ne tient pas une enquête en général, il étudie une plainte précise portée à l’encontre d’un juge en particulier. Ce juge est partie prenante dès le début des procédures et est, en conséquence, informé de ce qui lui est reproché. De toute façon, j’estime que l’appelant a bénéficié d’un préavis suffisant dans les circonstances de cette affaire.

cumstances of this case. In accordance with s. 266 *C.J.A.*, on receipt of the complaint the Conseil forwarded a copy of it to the judge. Furthermore, on February 6, 1997, the respondents filed a pleading entitled [TRANSLATION] “Particulars voluntarily provided by the plaintiff”, in which they detailed the subject matter of the complaint. In the circumstances, the appellant was well aware of all the findings of misconduct that might be made against him, and the committee of inquiry complied with its duty to act fairly in that regard.

(ii) Separate Supplemental Hearing

The appellant also contends that he had a right to a separate hearing on the question of sanctions, citing the procedure followed by the British Columbia Securities Commission and considered by this Court in *Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 S.C.R. 557, at p. 608. While Iacobucci J. did not specify whether the procedure in question was necessary or even desirable in order to comply with the requirements of procedural fairness, he did say simply that this was the procedure chosen by the Commission for its inquiry.

Similarly, the committee of inquiry of the Conseil de la magistrature was master of its own procedure in the case at bar. In *Les tribunaux administratifs au Canada : Procédure et preuve* (1997), at p. 92, Professor Y. Ouellette comments as follows on the autonomy of administrative tribunals in developing their own quasi-judicial procedure:

[TRANSLATION] From the time that the first appellate administrative tribunals emerged in the United Kingdom early in the century, advocates of judicialization and advocates of procedural autonomy confronted each other, and the question was raised at that time as to whether or not judicial procedure should be used as a suppletive source or as a model to be emulated. *Local Government Board v. Arlidge* [[1915] A.C. 120 (H.L.)] may be regarded as the leading decision, firmly moving procedure in the direction of autonomy and dejudicialization. . . .

Lord Haldane began by explaining that granting appellate jurisdiction to an administrative agency rather than a court was the expression of a change in legisla-

Conformément à l’art. 266 *L.T.J.*, sur réception de la plainte, le Conseil en communiquait une copie au juge. De plus, le 6 février 1997, les intimées déposaient un acte de procédure intitulé « Précisions volontairement fournies par le plaignant » dans lequel elles précisaient l’objet de la plainte. Dans ce contexte, l’appelant connaissait très bien l’ensemble des conclusions d’inconduite susceptibles d’être tirées contre lui et l’obligation d’agir équitablement qui incombait au comité d’enquête a été respectée à cet égard.

(ii) L’audition supplémentaire et distincte

L’appelant prétend aussi avoir droit à une audition distincte sur les sanctions. Il s’appuie sur la procédure utilisée par la Commission des valeurs mobilières de la Colombie-Britannique et examinée par notre Cour dans l’arrêt *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557, p. 608. Sans préciser s’il s’agissait là d’une procédure nécessaire, ou même souhaitable, pour se conformer aux exigences de l’équité procédurale, le juge Iacobucci mentionne simplement que c’était la procédure choisie par la Commission dans le cadre de son enquête.

Au même titre, le comité d’enquête du Conseil de la magistrature était-il maître de sa procédure en l’espèce. Le professeur Y. Ouellette, dans son ouvrage *Les tribunaux administratifs au Canada : Procédure et preuve* (1997), p. 92, commente ainsi l’autonomie dont jouissent les tribunaux administratifs dans l’élaboration de leur procédure quasi judiciaire :

Dès l’apparition des premiers tribunaux administratifs d’appel au Royaume-Uni au début du siècle, les partisans de la judiciarisation et ceux de l’autonomie de la procédure se sont affrontés et l’on s’est alors demandé si la procédure judiciaire devait ou non servir de source supplétive ou de modèle à imiter. L’affaire *Local Government Board c. Arlidge* [[1915] A.C. 120 (H.L.)] peut être considérée comme l’arrêt de principe, orientant résolument la procédure vers l’autonomie et la déjudiciarisation . . .

D’abord, Lord Haldane explique que l’octroi d’une compétence d’appel à un organisme administratif plutôt qu’à un tribunal judiciaire exprime un changement de

87

88

The Canadian Red Cross Society, George Weber, Dr. Roger A. Perrault, Dr. Martin G. Davey, Dr. Terry Stout, Dr. Joseph Ernest Côme Rousseau, Dr. Noel Adams Buskard, Dr. Raymond M. Guevin, Dr. John Sinclair MacKay, Dr. Max Gorelick, Dr. Roslyn Herst and Dr. Andrew Kaegi and Bayer Inc. and Baxter Corporation *Appellants*

v.

The Honourable Horace Krever, Commissioner of the Inquiry on the Blood System in Canada *Respondent*

and

The Canadian Hemophilia Society, the Canadian Aids Society, Canadian Hemophiliacs Infected with HIV, T-COR, the HIV-T Group (Blood Transfused), the Toronto and Central Ontario Regional Hemophilia Society, the Hepatitis C Survivors' Society, the Hepatitis C Group of Transfusion Recipients & Hemophiliacs and Janet Connors (Infected Spouses & Children) Association *Interveners*

INDEXED AS: CANADA (ATTORNEY GENERAL) v. CANADA (COMMISSION OF INQUIRY ON THE BLOOD SYSTEM)

File No.: 25810.

1997: June 25; 1997: September 26.

Present: Lamer C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci and Major JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Administrative law — Judicial review — Public inquiry — Jurisdiction — Notices of possible findings of misconduct — Whether Commission had jurisdiction to

La Société canadienne de la Croix-Rouge, George Weber, le docteur Roger A. Perrault, le docteur Martin G. Davey, le docteur Terry Stout, le docteur Joseph Ernest Côme Rousseau, le docteur Noel Adams Buskard, le docteur Raymond M. Guevin, le docteur John Sinclair MacKay, le docteur Max Gorelick, le docteur Roslyn Herst et le docteur Andrew Kaegi et Bayer Inc. et Baxter Corporation *Appellants*

c.

L'honorable Horace Krever, ès qualités de Commissaire de l'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada *Intimé*

et

La Société canadienne de l'hémophilie, la Société canadienne du SIDA, Canadian Hemophiliacs Infected with HIV, T-COR, HIV-T Group (Blood Transfused), Toronto and Central Ontario Regional Hemophilia Society, la Société des survivant(e)s d'hépatite C, Hepatitis C Group of Transfusion Recipients & Hemophiliacs et Janet Connors (Infected Spouses & Children) Association *Intervenants*

RÉPERTORIÉ: CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) c. CANADA (COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE SYSTÈME D'APPROVISIONNEMENT EN SANG AU CANADA)

N° du greffe: 25810.

1997: 25 juin; 1997: 26 septembre.

Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci et Major.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Enquête publique — Compétence — Préavis d'éventuelles conclusions faisant état d'une faute — Le commissaire

make findings of misconduct — Inquiries Act, R.S.C., 1985, c. I-11, ss. 2, 6, 12, 13.

Public inquiries — Jurisdiction — Notices of potential findings of misconduct — Whether notices unfair.

The Commission of Inquiry appointed to examine the blood system after thousands contracted HIV and Hepatitis C from blood and blood products held exhaustive hearings governed by rules of procedure agreed to by all parties. Twenty-five interested parties were granted standing. The Baxter Corporation did not seek standing but subsequently participated in the proceedings by supplying relevant documents and providing witnesses. The Commission, on the final day of scheduled hearings, sent out confidential notices that the Commission might reach certain conclusions based on the evidence before it, that these conclusions might amount to misconduct with the meaning of s. 13 of the *Inquiries Act* (setting out jurisdiction to make findings of misconduct), and that the recipients had the right to respond as to whether the Commissioner ought to reach these conclusions. A number of the recipients of notices brought applications for judicial review in the Federal Court, Trial Division. That court declared that no findings of misconduct could be made against 47 of the applicants for judicial review, but otherwise dismissed the applications. Many recipients whose notices were not quashed appealed. The Federal Court of Appeal quashed one notice but dismissed the remaining appeals. At issue here are: (1) whether the Commissioner exceeded his jurisdiction by the nature and extent of the allegations of misconduct set out in the notices; (2) if the Commissioner originally had such jurisdiction, did he lose it by failing to provide adequate procedural protections or by the timing of the release of the notices; (3) whether Commission counsel should be prohibited from taking part in the drafting of the final report because of their receipt of confidential information not disclosed to the Commissioner or the other parties; and, (4) whether the appellant Baxter Corporation should be treated differently from the other appellants.

Held: The appeal should be dismissed.

avait-il compétence pour conclure à l'existence d'une faute? — Loi sur les enquêtes, L.R.C. (1985), ch. I-11, art. 2, 6, 12, 13.

Enquêtes publiques — Compétence — Préavis d'éventuelles conclusions faisant état d'une faute — Les préavis étaient-ils équitables?

La commission d'enquête chargée d'examiner le système d'approvisionnement en sang après que des milliers de citoyens eurent été infectés par le VIH et par le virus de l'hépatite C véhiculés par le sang et les produits sanguins a tenu des audiences exhaustives régies par des règles de procédure acceptées par toutes les parties. Vingt-cinq parties intéressées ont obtenu la reconnaissance de leur qualité pour agir. Baxter Corporation a choisi de ne pas faire reconnaître sa qualité pour agir, mais elle a par la suite participé aux procédures en produisant des documents pertinents et des témoins. Le dernier jour des audiences prévues, la commission a expédié des préavis confidentiels portant que la commission pourrait tirer certaines conclusions fondées sur les éléments de preuve produits devant elle, que ces conclusions pourraient être assimilables à l'imputation d'une faute au sens de l'art. 13 de la *Loi sur les enquêtes* (conférant le pouvoir d'imputer une faute), et que les destinataires avaient le droit de se faire entendre sur le point de savoir si le commissaire devait ou non tirer ces conclusions. Un certain nombre des destinataires ont présenté des demandes de contrôle judiciaire devant la Section de première instance de la Cour fédérale. Cette cour a déclaré qu'aucune conclusion faisant état d'une faute ne pouvait être tirée à l'endroit de 47 des requérants, mais elle a par ailleurs rejeté les demandes de contrôle judiciaire. Bon nombre des destinataires dont les préavis n'avaient pas été annulés ont interjeté appel. La Cour d'appel fédérale a annulé un préavis, mais a rejeté les autres appels. Les questions suivantes sont soulevées par le pourvoi: (1) Le commissaire a-t-il outrepassé sa compétence par la nature et l'étendue des allégations de faute exposées dans les préavis? (2) Si le commissaire avait initialement cette compétence, l'a-t-il perdue en omettant de donner des garanties procédurales adéquates ou en fixant une date tardive pour la délivrance des préavis? (3) Y a-t-il lieu d'interdire aux avocats de la commission de prendre part à la rédaction du rapport final parce qu'ils ont reçu des renseignements confidentiels qui n'ont pas été communiqués au commissaire ni aux autres parties? (4) L'appellante Baxter Corporation devrait-elle être traitée différemment des autres appelants?

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

Several basic principles are applicable to inquiries. A commission of inquiry is not a court or tribunal and has no authority to determine legal liability; it does not necessarily follow the same laws of evidence or procedure that a court or tribunal would observe. A commissioner accordingly should endeavour to avoid setting out conclusions that are couched in the specific language of criminal culpability or civil liability for the public perception may be that specific findings of criminal or civil liability have been made. A commissioner has the power to make all relevant findings of fact necessary to explain or support the recommendations, even if these findings reflect adversely upon individuals. Further, a commissioner may make findings of misconduct based on the factual findings, provided that they are necessary to fulfill the purpose of the inquiry as it is described in the terms of reference. In addition, a commissioner may make a finding that there has been a failure to comply with a certain standard of conduct, so long as it is clear that the standard is not a legally binding one such that the finding amounts to a conclusion of law pertaining to criminal or civil liability. Finally, a commissioner must ensure that there is procedural fairness in the conduct of the inquiry.

Notices warning of potential findings of misconduct, if issued in confidence to the recipient, should not be subject to as strict scrutiny as the formal findings because their purpose is to allow parties to prepare for or respond to any possible findings of misconduct. The more detail included in the notice, the greater the assistance to the party. The only possible harm would be to a party's reputation and this could not be an issue if the notices are released only to the party against whom the finding may be made. Even if the content of the notice appears to amount to a finding that would exceed the jurisdiction of the commissioner, it must be assumed that commissioners will not exceed their jurisdiction. The final report may demonstrate the assumption to be erroneous.

The Commissioner here stated that he would not be making findings of civil or criminal responsibility and, in the interests of fairness to the parties and witnesses, must be bound by these statements. It was not neces-

Plusieurs principes de base sont applicables aux enquêtes. La commission d'enquête ne constitue pas une cour de justice ni un tribunal, et n'est aucunement habilitée à déterminer la responsabilité légale; elle ne suit pas nécessairement les mêmes règles de preuve ou de procédure qu'une cour de justice ou un tribunal. Le commissaire devrait par conséquent s'efforcer de ne pas exprimer ses conclusions selon le libellé précis de la culpabilité criminelle ou de la responsabilité civile car ses conclusions risquent d'être perçues par le public comme des déclarations précises de responsabilité criminelle ou civile. Le commissaire a le pouvoir de tirer toutes les conclusions de fait pertinentes qui sont nécessaires pour expliquer ou appuyer les recommandations, même si ces conclusions peuvent nuire à la réputation de certaines personnes. De plus, le commissaire peut conclure à l'existence d'une faute sur la foi des conclusions de fait, pourvu qu'elles soient nécessaires à la réalisation de l'objet de l'enquête tel qu'il est décrit dans le mandat. Le commissaire peut en outre conclure qu'il y a eu manquement à une norme de conduite, pourvu qu'il ressorte clairement qu'il ne s'agit pas d'une norme légalement contraignante telle que la conclusion soit assimilable à une conclusion de droit au sujet de la responsabilité criminelle ou civile. Enfin, le commissaire doit assurer le respect de l'équité procédurale dans le déroulement de l'enquête.

Tant qu'ils lui sont remis sous le sceau de la confidentialité, les préavis informant la partie visée des conclusions faisant état d'une faute susceptibles d'être tirées à son égard ne devraient pas être assujettis à un degré d'examen aussi strict que les conclusions finales car les préavis ont pour objet de permettre aux parties de se préparer ou de répondre aux conclusions faisant état d'une faute qui pourraient éventuellement être tirées contre elles. Plus le préavis est détaillé, plus il peut être utile à la partie. Le seul tort qui pourrait être causé se limite à la réputation d'une partie, mais tant que les préavis ne sont délivrés qu'à la partie susceptible d'être visée par une conclusion, il n'y a rien à redire. Même si les allégations exposées dans les préavis semblent équivaloir à une conclusion qui risque d'outrepasser la compétence du commissaire, il faut supposer que les commissaires n'outrepasseront pas leurs pouvoirs. Le rapport final peut démontrer que cette supposition était erronée.

Le commissaire a déclaré qu'il ne tirerait pas de conclusions au sujet de la responsabilité civile ou pénale et, dans l'intérêt de l'équité à l'endroit des parties et des témoins, il doit être lié par ces déclarations. Par consé-

sary, therefore, to deal with the ultimate scope of the findings that a commissioner might make in a report.

The Commissioner did not exceed his jurisdiction in the notices delivered to the appellants. The inquiry's mandate was extremely broad and the potential findings of misconduct covered areas that were within the Commissioner's mandate to investigate. The appellants' challenge was launched prematurely. As a general rule, such a challenge should not be brought before the publication of the report unless there are reasonable grounds to believe that the Commissioner is likely to exceed his or her jurisdiction. Further consideration of this issue might have been warranted if the Commissioner's report had made findings worded in the same manner as the notices. Even if the challenges were not premature, the notices would not be objectionable. While many of the notices come close to alleging all the necessary elements of civil liability, none appeared to exceed the Commissioner's jurisdiction. The use of the words "failure" and "responsible" in the notices does not mean, absent something more indicating legal responsibility, that the person breached a criminal or civil standard of conduct. The use of these words was not objectionable.

The procedural protections offered to parties to the Inquiry and to individual witnesses were extensive and eminently fair. The appellants could not have been misled or suffered prejudice as a result of any "misunderstanding" about the type of findings which would be made by the Commissioner.

Although the notices of potential findings of misconduct should be given as soon as it is feasible, it is unreasonable to insist that the notice of misconduct must always be given early. So long as adequate time is given to the recipients of the notices to allow them to call the evidence and make the submissions they deem necessary, the late delivery of notices will not constitute unfair procedure. The timing of notices will always depend upon the circumstances. Here, it was within the discretion of the Commissioner to issue notices when he did because, given the enormous amount of information gathered and the nature and purposes of this Inquiry, it was impossible to give adequate detail in the notices before all the evidence had been heard. The appellants were given an adequate opportunity to respond to the

quent, il n'était pas nécessaire d'examiner la question de l'étendue maximale des conclusions qu'un commissaire peut tirer dans un rapport.

Le commissaire n'a pas outrepassé sa compétence dans les préavis délivrés aux appelants. Le mandat de la commission était extrêmement vaste et les conclusions faisant état d'une faute susceptibles d'être tirées couvraient des domaines qui relevaient du pouvoir d'enquête du commissaire. Les appelants ont engagé leur contestation prématurément. En règle générale, une contestation comme celle-ci ne devrait pas être engagée avant la publication du rapport, à moins que les parties n'aient des motifs raisonnables de croire que le commissaire outrepassera probablement sa compétence. Un examen plus approfondi aurait pu être justifié si le rapport du commissaire avait comporté des conclusions formulées de la même façon que les préavis. Même si la contestation n'était pas prématurée, les préavis ne seraient pas attaques. Bien que bon nombre des préavis ne soient pas loin d'alléguer tous les éléments nécessaires de la responsabilité civile, aucun ne paraît excéder la compétence du commissaire. L'emploi des termes «déficiences» et «responsable» dans les préavis ne signifie pas, en l'absence d'un élément supplémentaire indiquant la responsabilité légale, que cette personne a manqué à une norme de conduite au criminel ou au civil. L'emploi de ces termes n'était pas attaquant.

Les garanties procédurales offertes aux parties à l'enquête et aux particuliers appelés à témoigner étaient étendues et éminemment justes. Les appelants n'ont pu être induits en erreur ni subir quelque préjudice par suite d'un «malentendu» au sujet du type de conclusions que le commissaire pouvait tirer.

Même si les préavis d'éventuelles conclusions faisant état d'une faute devaient être donnés dès que possible, il est déraisonnable d'insister pour que ces préavis soient toujours donnés hâtivement. Tant que les personnes visées par ces préavis disposent de suffisamment de temps pour pouvoir appeler des témoins et présenter les observations qu'elles estiment nécessaires, la signification tardive des préavis ne constitue pas une procédure inéquitable. La date de signification des préavis dépend toujours des circonstances. Dans la présente espèce, le commissaire avait le pouvoir discrétionnaire de délivrer les préavis au moment où il l'a fait parce que, compte tenu de la masse énorme de renseignements recueillis et de la nature et des objets de la présente enquête, il était impossible de donner des détails adéquats dans les préavis avant que toute la preuve n'ait été entendue. Les appelants disposaient d'une possibilité adéquate de répondre aux préavis et de produire les élé-

notices, and to adduce additional evidence, if they deemed it necessary.

It was premature to forbid Commission counsel from taking part in the drafting of the report. The Commissioner did not indicate that he intended to rely upon his counsel to draft the final report. In addition, it is not clear from the record what was contained in the confidential submissions reviewed by counsel.

Baxter Corporation should not be treated any differently than the other appellants. Although it must have realized that its conduct would be under scrutiny in the proceedings it took a calculated risk and elected not to seek standing before the Commission. It should not now be allowed to escape the consequences of that decision.

Cases Cited

Distinguished: *Re Nelles and Grange* (1984), 46 O.R. (2d) 210; *Starr v. Houlden*, [1990] 1 S.C.R. 1366; **considered:** *O'Hara v. British Columbia*, [1987] 2 S.C.R. 591; *Phillips v. Nova Scotia (Commission of Inquiry into the Westray Mine Tragedy)*, [1995] 2 S.C.R. 97; *Beno v. Canada (Commissioner and Chairperson, Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia)*, [1997] 2 F.C. 527; *Attorney General (Que.) and Keable v. Attorney General (Can.)*, [1979] 1 S.C.R. 218; *Rocois Construction Inc. v. Québec Ready Mix Inc.*, [1990] 2 S.C.R. 440.

Statutes and Regulations Cited

Canada Evidence Act, R.S.C., 1985, c. C-5, s. 5.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 7, 13.
Inquiries Act, R.S.C., 1985, c. I-11, ss. 2, 6, 12, 13.

Authors Cited

Canada. House of Commons. Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92-93. Standing Committee on Health and Welfare, Social Affairs, Seniors and the Status of Women. Sub-Committee on Health Issues. Report of the Standing Committee on Health and Welfare, Social Affairs, Seniors and the Status of Women. *Tragedy and Challenge: Canada's Blood*

ments de preuve supplémentaires qu'ils pouvaient juger nécessaires.

Il était prématuré d'interdire aux avocats de la commission de prendre part à la rédaction du rapport. Le commissaire n'a pas indiqué qu'il entendait faire appel à ses avocats pour la rédaction du rapport final. De plus, le dossier ne révèle pas clairement la teneur des observations confidentielles examinées par les avocats.

Baxter Corporation ne devrait pas être traitée différemment des autres appelants. Même si Baxter aurait dû savoir que sa conduite serait examinée au cours de l'enquête, elle a pris un risque calculé et a choisi de ne pas faire reconnaître sa qualité pour agir devant la commission. Elle ne devrait pas pouvoir maintenant se soustraire aux conséquences de cette décision.

Jurisprudence

Distinction d'avec les arrêts: *Re Nelles and Grange* (1984), 46 O.R. (2d) 210; *Starr c. Houlden*, [1990] 1 R.C.S. 1366; **arrêts examinés:** *O'Hara c. Colombie-Britannique*, [1987] 2 R.C.S. 591; *Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] 2 R.C.S. 97; *Beno c. Canada (Commissaire et président de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces armées canadiennes en Somalie)*, [1997] 2 C.F. 527; *Procureur général (Qué.) et Keable c. Procureur général (Can.)*, [1979] 1 R.C.S. 218; *Rocois Construction Inc. c. Québec Ready Mix Inc.*, [1990] 2 R.C.S. 440.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 7, 13.
Loi sur la preuve au Canada, L.R.C. (1985), ch. C-5, art. 5.
Loi sur les enquêtes, L.R.C. (1985), ch. I-11, art. 2, 6, 12, 13.

Doctrine citée

Canada. Chambre des communes. Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992-1993. Comité permanent de la santé et du bien-être social, des affaires sociales, du troisième âge et de la condition féminine. Sous-comité sur les questions de santé. Rapport du Comité permanent de la santé et du bien-être social, des affaires sociales, du troisième âge et

System and HIV. (Wilbee Report, May 1993.) Ottawa: 1993.

Concise Oxford Dictionary of Current English, 8th ed. Oxford: Clarendon Press, 1990, “misconduct”.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal, [1997] F.C.J. No 17 (QL), dismissing an appeal from a judgment of the Richard J., [1996] 3 F.C. 259, 115 F.T.R. 81, 136 D.L.R. (4th) 449, 37 Admin. L.R. (2d) 260, [1996] F.C.J. No. 864. Appeal dismissed.

Earl A. Cherniak, Q.C., Kirk F. Stevens, Maureen B. Currie and Christopher I. Morrison, for the appellants the Canadian Red Cross Society, George Weber, Dr. Roger A. Perrault, Dr. Martin G. Davey, Dr. Terry Stout, Dr. Joseph Ernest Côme Rousseau, Dr. Noel Adams Buskard, Dr. Raymond M. Guevin, Dr. John Sinclair MacKay, Dr. Max Gorelick, Dr. Roslyn Herst and Dr. Andrew Kaegi.

Randal T. Hughes, Christopher D. Woodbury and Tracey N. Patel, for the appellant Bayer Inc.

Philip Spencer, Q.C., and *Tim Farrell*, for the appellant Baxter Corporation.

P. S. A. Lamek, Q.C., *Angus T. McKinnon* and *Michele J. Lawford*, for the respondent.

Bonnie A. Tough and *Kathryn Podrebarac*, for the intervener the Canadian Hemophilia Society.

R. Douglas Elliott and *Patricia A. LeFebour*, for the intervener the Canadian Aids Society.

William A. Selnes, for the intervener Canadian Hemophiliacs Infected with HIV, T-COR.

Allan D. J. Dick, for the intervener the HIV-T Group (Blood Transfused).

David Harvey, for the intervener the Toronto and Central Ontario Regional Hemophilia Society.

de la condition féminine. *Tragédie et enjeu: La transfusion sanguine au Canada et le VIH*. (Rapport Wilbee, mai 1993.) Ottawa: 1993.

Concise Oxford Dictionary of Current English, 8th ed. Oxford: Clarendon Press, 1990, “misconduct”.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel fédérale, [1997] A.C.F. n° 17 (QL), qui a rejeté l’appel d’un jugement du juge Richard, [1996] 3 C.F. 259, 115 F.T.R. 81, 136 D.L.R. (4th) 449, 37 Admin. L.R. (2d) 260, [1996] A.C.F. n° 864. Pourvoi rejeté.

Earl A. Cherniak, c.r., Kirk F. Stevens, Maureen B. Currie et Christopher I. Morrison, pour les appelants la Société canadienne de la Croix-Rouge, George Weber, le docteur Roger A. Perrault, le docteur Martin G. Davey, le docteur Terry Stout, le docteur Joseph Ernest Côme Rousseau, le docteur Noel Adams Buskard, le docteur Raymond M. Guevin, le docteur John Sinclair MacKay, le docteur Max Gorelick, le docteur Roslyn Herst et le docteur Andrew Kaegi.

Randal T. Hughes, Christopher D. Woodbury et Tracey N. Patel, pour l’appelante Bayer Inc.

Philip Spencer, c.r., et *Tim Farrell*, pour l’appelante Baxter Corporation.

P. S. A. Lamek, c.r., *Angus T. McKinnon* et *Michele J. Lawford*, pour l’intimé.

Bonnie A. Tough et *Kathryn Podrebarac*, pour l’intervenante la Société canadienne de l’hémophilie.

R. Douglas Elliott et *Patricia A. LeFebour*, pour l’intervenante la Société canadienne du SIDA.

William A. Selnes, pour l’intervenante Canadian Hemophiliacs Infected with HIV, T-COR.

Allan D. J. Dick, pour l’intervenante HIV-T Group (Blood Transfused).

David Harvey, pour l’intervenante Toronto and Central Ontario Regional Hemophilia Society.

Philip S. Tinkler, for the intervener the Hepatitis C Survivors' Society.

Pierre R. Lavigne, for the intervener the Hepatitis C Group of Transfusion Recipients & Hemophiliacs.

Dawna J. Ring, for the intervener Janet Connors (Infected Spouses & Children) Association.

The judgment of the Court was delivered by

1 CORY J. — What limits, if any, should be imposed upon the findings of a commission of inquiry? Can a commission make findings which may indicate that there was conduct on the part of corporations or individuals which could amount to criminal culpability or civil liability? Should different limitations apply to notices warning of potential findings of misconduct? It is questions like these which must be considered on this appeal.

Factual Background

2 More than 1,000 Canadians became directly infected with Human Immunodeficiency Virus (HIV) from blood and blood products in the early 1980s. Approximately 12,000 Canadians became infected with Hepatitis C from blood and blood products during the same time period. This tragedy prompted the federal, provincial and territorial ministers of health to agree in September of 1993 to convene an inquiry which would examine the blood system.

3 On October 4, 1993, pursuant to Part I of the *Inquiries Act*, R.S.C., 1985, c. I-11 (the Act), the Government of Canada appointed Krever J.A. of the Ontario Court of Appeal (the Commissioner) to review and report on the blood system in Canada. Specifically, the Order in Council directed the Commission to:

... review and report on the mandate, organization, management, operations, financing and regulation of all

Philip S. Tinkler, pour l'intervenante la Société des survivant(e)s d'hépatite C.

Pierre R. Lavigne, pour l'intervenante Hepatitis C Group of Transfusion Recipients & Hemophiliacs.

Dawna J. Ring, pour l'intervenante Janet Connors (Infected Spouses & Children) Association.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE CORY — Quelles limites, s'il y a lieu, convient-il d'imposer aux conclusions d'une commission d'enquête? Une commission peut-elle tirer, quant à la conduite de sociétés ou de particuliers, des conclusions assimilables à des déclarations de responsabilité civile ou pénale? Y a-t-il lieu d'imposer des limites différentes aux préavis annonçant l'éventuelle imputation d'une faute? Voilà le genre de questions qui doivent être examinées dans le présent pourvoi.

Contexte factuel

Plus de 1 000 Canadiens ont été directement infectés par le virus de l'immunodéficience humaine (VIH) véhiculé par le sang et les produits sanguins au début des années 1980. Environ 12 000 Canadiens ont été infectés par le virus de l'hépatite C véhiculé par le sang et les produits sanguins au cours de la même période. Cette tragédie a poussé les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux à s'entendre en septembre 1993 sur la création d'une commission d'enquête chargée d'examiner le système d'approvisionnement en sang.

Le 4 octobre 1993, en vertu de la partie I de la *Loi sur les enquêtes*, L.R.C. (1985), ch. I-11 (la Loi), le gouvernement du Canada a chargé le juge Krever, de la Cour d'appel de l'Ontario (le commissaire), de faire enquête et rapport sur le système d'approvisionnement en sang au Canada. Le décret ordonnait expressément à la commission de:

... faire enquête et rapport sur le mandat, l'organisation, la gestion, les opérations, le financement et la

the conclusions of a commissioner should not duplicate the wording of the *Code* defining a specific offence. If this were done it could be taken that a commissioner was finding a person guilty of a crime. This might well indicate that the commission was, in reality, a criminal investigation carried out under the guise of a commission of inquiry. Similarly, commissioners should endeavour to avoid making evaluations of their findings of fact in terms that are the same as those used by courts to express findings of civil liability. As well, efforts should be made to avoid language that is so equivocal that it appears to be a finding of civil or criminal liability. Despite these words of caution, however, commissioners should not be expected to perform linguistic contortions to avoid language that might conceivably be interpreted as importing a legal finding.

sonnes qui semblent en être responsables. Les conclusions du commissaire ne devraient toutefois pas reprendre le libellé des dispositions du *Code* qui définissent une infraction précise, sinon on pourrait penser que le commissaire reconnaît une personne coupable d'un crime. Cela pourrait fort bien indiquer que la commission était en réalité une enquête pénale déguisée en commission d'enquête. De même, les commissaires devraient chercher à ne pas évaluer les conclusions de fait en des termes identiques à ceux qu'emploient les tribunaux pour conclure à la responsabilité civile. Ils devraient aussi s'efforcer d'éviter tout libellé si ambigu qu'il semble constituer une déclaration de responsabilité civile ou pénale. Malgré ces mises en garde toutefois, il ne faudrait pas imposer aux commissaires de s'astreindre à des contorsions linguistiques afin d'éviter un libellé qui pourrait bien être interprété comme comportant une conclusion légale.

53 Findings of misconduct should not be the principal focus of this kind of public inquiry. Rather, they should be made only in those circumstances where they are required to carry out the mandate of the inquiry. A public inquiry was never intended to be used as a means of finding criminal or civil liability. No matter how carefully the inquiry hearings are conducted they cannot provide the evidentiary or procedural safeguards which prevail at a trial. Indeed, the very relaxation of the evidentiary rules which is so common to inquiries makes it readily apparent that findings of criminal or civil liability not only should not be made, they cannot be made.

L'imputation d'une faute ne devrait pas être l'objet principal de cette sorte d'enquête publique. Les conclusions faisant état d'une faute devraient plutôt n'être tirées que dans des circonstances où elles sont nécessaires pour la réalisation du mandat de la commission d'enquête. L'enquête publique n'est jamais instituée pour déterminer la responsabilité pénale ou civile. Peu importe le soin apporté à la conduite de ses audiences, jamais une enquête ne peut offrir les mêmes garanties qu'un procès en matière de preuve ou de procédure. En fait, l'assouplissement même des règles de preuve, si courant dans les enquêtes, indique de façon évidente non seulement que le commissaire ne devrait pas conclure à la responsabilité pénale ou civile, mais qu'il n'en a pas le pouvoir.

54 Perhaps commissions of inquiry should preface their reports with the notice that the findings of fact and conclusions they contain cannot be taken as findings of criminal or civil liability. A commissioner could emphasize that the rules of evidence and the procedure adopted at the inquiry are very different from those of the courts. Therefore, findings of fact reached in an inquiry may not necessarily be the same as those which would be reached in a court. This may help ensure that the public

Peut-être y aurait-il lieu d'inviter les commissions d'enquête à inclure, dans la préface de leurs rapports, une note indiquant que la constatation des faits et les conclusions qu'ils comportent ne peuvent être considérées comme des déclarations de responsabilité pénale ou civile. Les commissaires pourraient souligner que les règles de preuve et de procédure adoptées lors de l'enquête sont très différentes de celles qui régissent les cours de justice et que, partant, il se peut que les conclusions

understands what the findings of a commissioner are — and what they are not.

The Need for Procedural Fairness

The findings of fact and the conclusions of the commissioner may well have an adverse effect upon a witness or a party to the inquiry. Yet they must be made in order to define the nature of and responsibility for the tragedy under investigation and to make the helpful suggestions needed to rectify the problem. It is true that the findings of a commissioner cannot result in either penal or civil consequences for a witness. Further, every witness enjoys the protection of the *Canada Evidence Act* and the *Charter* which ensures that the evidence given cannot be used in other proceedings against the witness. Nonetheless, procedural fairness is essential for the findings of commissions may damage the reputation of a witness. For most, a good reputation is their most highly prized attribute. It follows that it is essential that procedural fairness be demonstrated in the hearings of the commission.

Fairness in Notices

That same principle of fairness must be extended to the notices pertaining to misconduct required by s. 13 of the *Inquiries Act*. A commission is required to give parties a notice warning of potential findings of misconduct which may be made against them in the final report. As long as the notices are issued in confidence to the party receiving them, they should not be subject to as strict a degree of scrutiny as the formal findings. This is because the purpose of issuing notices is to allow parties to prepare for or respond to any possible findings of misconduct which may be made against them. The more detail included in the notice, the greater the assistance it will be to the party. In addition, the only harm which could be caused by the issuing of detailed notices would be

de fait tirées au cours d'une enquête ne correspondent pas nécessairement à celles qu'un tribunal aurait tirées. Cela pourrait aider le public à mieux comprendre ce que sont les conclusions d'un commissaire — et ce qu'elles ne sont pas.

L'exigence de l'équité procédurale

Il se peut fort bien que la constatation des faits et les conclusions du commissaire portent préjudice à un témoin ou à une partie à l'enquête. Il faut néanmoins les tirer pour que lumière soit faite sur la nature de la tragédie visée par l'enquête et les responsabilités engagées afin que puissent être formulées des suggestions utiles susceptibles de corriger le problème. Il est vrai que les conclusions d'un commissaire ne peuvent donner lieu à des conséquences pénales ou civiles pour un témoin. De plus, chaque témoin jouit de la protection que lui garantissent la *Loi sur la preuve au Canada* et la *Charte*, qui prévoient que son témoignage ne peut être utilisé dans d'autres procédures contre lui. Il n'en demeure pas moins que le respect de l'équité procédurale est un élément essentiel, puisque les conclusions d'une commission peuvent ternir la réputation d'un témoin. Une bonne réputation représentant la valeur la plus précisée par la plupart des gens, il est essentiel de démontrer le respect des principes de l'équité procédurale dans les audiences de la commission.

L'équité dans les préavis

Le même principe d'équité doit s'étendre aux préavis concernant la faute exigés par l'art. 13 de la *Loi sur les enquêtes*. Toute commission est tenue de donner aux parties un préavis les informant des conclusions faisant état d'une faute susceptibles d'être tirées à leur égard dans le rapport final. Tant qu'ils sont remis à la partie visée sous le sceau de la confidentialité, les préavis ne devraient pas être assujettis à un degré d'examen aussi strict que les conclusions finales. C'est que les préavis ont pour objet de permettre aux parties de se préparer ou de répondre aux conclusions faisant état d'une faute que la commission pourrait tirer à leur égard. Plus le préavis est détaillé, plus il peut être utile à la partie. En outre, le seul tort qui pourrait être causé par la délivrance de préavis détaillés se limite à la

to a party's reputation. But so long as notices are released only to the party against whom the finding may be made, this cannot be an issue. The only way the public could find out about the alleged misconduct is if the party receiving the notice chose to make it public, and thus any harm to reputation would be of its own doing. Therefore, in fairness to witnesses or parties who may be the subject of findings of misconduct, the notices should be as detailed as possible. Even if the content of the notice appears to amount to a finding that would exceed the jurisdiction of the commissioner, that does not mean that the final, publicized findings will do so. It must be assumed, unless the final report demonstrates otherwise, that commissioners will not exceed their jurisdiction.

Summary

57 Perhaps the basic principles applicable to inquiries held pursuant to Part I of the Act may be summarized in an overly simplified manner in this way:

- (a) (i) a commission of inquiry is not a court or tribunal, and has no authority to determine legal liability;
- (ii) a commission of inquiry does not necessarily follow the same laws of evidence or procedure that a court or tribunal would observe.
- (iii) It follows from (i) and (ii) above that a commissioner should endeavour to avoid setting out conclusions that are couched in the specific language of criminal culpability or civil liability. Otherwise the public perception may be that specific findings of criminal or civil liability have been made.
- (b) a commissioner has the power to make all relevant findings of fact necessary to explain or support the recommendations, even if these findings reflect adversely upon individuals;

réputation d'une partie. Mais tant que les préavis ne sont délivrés qu'à la partie susceptible d'être visée par une conclusion, il n'y a rien à redire. Le public ne peut prendre connaissance de la faute reprochée que si la partie ayant reçu le préavis choisit de le rendre public, auquel cas elle est elle-même responsable du tort ainsi causé à sa réputation. Par conséquent, en toute justice pour les témoins ou les parties qui peuvent faire l'objet de conclusions faisant état d'une faute, les préavis devraient être le plus détaillés possible. Même si les allégations exposées dans les préavis semblent équivaloir à une conclusion qui risque d'outrepasser la compétence du commissaire, cela ne signifie pas qu'il en serait ainsi des conclusions finales destinées à être divulguées. Il faut supposer, jusqu'à preuve du contraire à la communication du rapport final, que les commissaires n'outrepasseront pas leurs pouvoirs.

Sommaire

Les principes de base applicables aux enquêtes menées en vertu de la partie I de la Loi peuvent être résumés très sommairement de la façon suivante:

- a) (i) la commission d'enquête ne constitue pas une cour de justice ni un tribunal, et n'est aucunement habilitée à déterminer la responsabilité légale;
- (ii) la commission d'enquête ne suit pas nécessairement les mêmes règles de preuve ou de procédure qu'une cour de justice ou un tribunal;
- (iii) étant donné les points (i) et (ii) susmentionnés, le commissaire devrait s'efforcer de ne pas exprimer ses conclusions selon le libellé précis de la culpabilité criminelle ou de la responsabilité civile, sinon ses conclusions risquent d'être perçues par le public comme des déclarations de responsabilité criminelle ou civile;
- b) le commissaire a le pouvoir de tirer toutes les conclusions de fait pertinentes qui sont nécessaires pour expliquer ou appuyer les recommandations, même si ces conclusions peuvent nuire à la réputation de certaines personnes;

- (c) a commissioner may make findings of misconduct based on the factual findings, provided that they are necessary to fulfill the purpose of the inquiry as it is described in the terms of reference;
- (d) a commissioner may make a finding that there has been a failure to comply with a certain standard of conduct, so long as it is clear that the standard is not a legally binding one such that the finding amounts to a conclusion of law pertaining to criminal or civil liability;
- (e) a commissioner must ensure that there is procedural fairness in the conduct of the inquiry.

C. Application of the Principles to the Case at Bar

It must be remembered that in this case, the challenge brought by the appellants was triggered not by any findings of the Commission but by the s. 13 notices. Therefore, these reasons are not concerned with any challenge to the contents of the commission report or any specific findings. It will also be remembered that the Commissioner very properly stated that he would not be making findings of civil or criminal responsibility. In the interests of fairness to the parties and witnesses, the Commissioner must be bound by these statements and I am certain he will honour them. It follows that it is not appropriate in these reasons to deal with the ultimate scope of the findings that a commissioner might make in a report. The resolution of this issue will so often be governed by the nature and wording of the mandate of the commissioner and will have to be decided on that basis in each case.

The question then is whether the Commissioner exceeded his jurisdiction in the notices delivered to the appellants; I think not. The potential findings of misconduct cover areas that were within the Commissioner's responsibility to investigate. The mandate of the Inquiry was extremely broad, requiring the Commissioner to review and report on "the events surrounding the contamination of

- c) le commissaire peut conclure à l'existence d'une faute sur la foi des conclusions de fait, pourvu que ces conclusions soient nécessaires à la réalisation de l'objet de l'enquête tel qu'il est décrit dans le mandat;
- d) le commissaire peut conclure qu'il y a eu manquement à une norme de conduite, pourvu qu'il ressorte clairement qu'il ne s'agit pas d'une norme légalement contraignante telle que la conclusion soit assimilable à une conclusion de droit au sujet de la responsabilité criminelle ou civile;
- e) le commissaire doit assurer le respect de l'équité procédurale dans le déroulement de l'enquête.

C. Application des principes à la présente espèce

Il faut se rappeler qu'en l'espèce la contestation engagée par les appelants découlait non des conclusions de la commission, mais bien des préavis donnés en application de l'art. 13. Par conséquent, les présents motifs ne portent aucunement sur la contestation du contenu du rapport de la commission ni de quelque conclusion précise. Il faut aussi se rappeler que le commissaire a déclaré, comme il se devait, qu'il ne tirerait pas de conclusions au sujet de la responsabilité civile ou pénale. Dans l'intérêt de l'équité à l'endroit des parties et des témoins, le commissaire doit être lié par ces déclarations et je suis certain qu'il les respectera. Par conséquent, il n'y a pas lieu d'examiner dans les présents motifs la question de l'étendue maximale des conclusions qu'un commissaire peut tirer dans un rapport. La solution à cette question sera souvent fonction de la nature et de la formulation du mandat du commissaire, et il faudra trancher sur cette base dans chaque cas.

Il s'agit donc de savoir si le commissaire a outrepassé sa compétence dans les préavis délivrés aux appelants; j'opine pour la négative. Les conclusions faisant état d'une faute qui pourraient être tirées couvrent des domaines qui relevaient de la mission du commissaire. Le mandat de la commission était extrêmement vaste et il obligeait le commissaire à faire enquête et rapport sur «les événe-

58

59

IN THE MATTER of a Reference from the Lieutenant Governor in Council pursuant to Section 18 of the *Supreme Court Act*, R.S.P.E.I. 1988, Cap. S-10, Regarding the Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island and the Jurisdiction of the Legislature in Respect Thereof

and

IN THE MATTER of a Reference from the Lieutenant Governor in Council pursuant to Section 18 of the *Supreme Court Act*, R.S.P.E.I. 1988, Cap. S-10, Regarding the Independence and Impartiality of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island

Merlin McDonald, Omer Pineau and Robert Christie *Appellants*

v.

The Attorney General of Prince Edward Island *Respondent*

and

The Attorney General of Canada, the Attorney General of Quebec, the Attorney General of Manitoba, the Attorney General for Saskatchewan, the Attorney General for Alberta, the Canadian Association of Provincial Court Judges, the Conférence des juges du Québec, the Saskatchewan Provincial Court Judges Association, the Alberta Provincial Judges' Association, the Canadian Bar Association and the Federation of Law Societies of Canada *Intervenants*

INDEXED AS: REFERENCE RE REMUNERATION OF JUDGES OF THE PROVINCIAL COURT OF PRINCE EDWARD ISLAND; REFERENCE RE INDEPENDENCE AND IMPARTIALITY OF

DANS L'AFFAIRE du renvoi présenté par le lieutenant-gouverneur en conseil, en vertu de l'article 18 de la *Supreme Court Act*, R.S.P.E.I. 1988, ch. S-10, relativement à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard et à la compétence de l'Assemblée législative à cet égard

et

DANS L'AFFAIRE du renvoi présenté par le lieutenant-gouverneur en conseil, en vertu de l'article 18 de la *Supreme Court Act*, R.S.P.E.I. 1988, ch. S-10, relativement à l'indépendance et à l'impartialité des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard

Merlin McDonald, Omer Pineau et Robert Christie *Appellants*

c.

Le procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard *Intimé*

et

Le procureur général du Canada, le procureur général du Québec, le procureur général du Manitoba, le procureur général de la Saskatchewan, le procureur général de l'Alberta, l'Association canadienne des juges de cours provinciales, la Conférence des juges du Québec, la Saskatchewan Provincial Court Judges Association, l'Alberta Provincial Judges' Association, l'Association du Barreau canadien et la Fédération des professions juridiques du Canada *Intervenants*

RÉPERTORIÉ: RENVOI RELATIF À LA RÉMUNÉRATION DES JUGES DE LA COUR PROVINCIALE DE L'ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD; RENVOI RELATIF À L'INDÉPENDANCE ET À

JUDGES OF THE PROVINCIAL COURT OF PRINCE EDWARD ISLAND

File Nos.: 24508, 24778.

L'IMPARTIALITÉ DES JUGES DE LA COUR PROVINCIALE DE L'ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD

Nos du greffe: 24508, 24778.

Her Majesty The Queen *Appellant*

v.

Shawn Carl Campbell *Respondent*

and between

Her Majesty The Queen *Appellant*

v.

Ivica Ekmecic *Respondent*

and between

Her Majesty The Queen *Appellant*

v.

Percy Dwight Wickman *Respondent*

and

The Attorney General of Canada, the Attorney General of Quebec, the Attorney General of Manitoba, the Attorney General of Prince Edward Island, the Attorney General for Saskatchewan, the Canadian Association of Provincial Court Judges, the Conférence des juges du Québec, the Saskatchewan Provincial Court Judges Association, the Alberta Provincial Judges' Association, the Canadian Bar Association and the Federation of Law Societies of Canada *Intervenors*

Sa Majesté la Reine *Appelante*

c.

Shawn Carl Campbell *Intimé*

et entre

Sa Majesté la Reine *Appelante*

c.

Ivica Ekmecic *Intimé*

et entre

Sa Majesté la Reine *Appelante*

c.

Percy Dwight Wickman *Intimé*

et

Le procureur général du Canada, le procureur général du Québec, le procureur général du Manitoba, le procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard, le procureur général de la Saskatchewan, l'Association canadienne des juges de cours provinciales, la Conférence des juges du Québec, la Saskatchewan Provincial Court Judges Association, l'Alberta Provincial Judges' Association, l'Association du Barreau canadien et la Fédération des professions juridiques du Canada *Intervenants*

INDEXED AS: *R. v. Campbell; R. v. Ekmeçic; R. v. Wickman*

File No.: 24831.

RÉPERTORIÉ: *R. c. Campbell; R. c. Ekmeçic; R. c. Wickman*

N° du greffe: 24831.

The Judges of the Provincial Court of Manitoba as represented by the Manitoba Provincial Judges Association, Judge Marvin Garfinkel, Judge Philip Ashdown, Judge Arnold Conner, Judge Linda Giesbrecht, Judge Ronald Myers, Judge Susan Devine and Judge Wesley Swail, and the Judges of the Provincial Court of Manitoba as represented by Judge Marvin Garfinkel, Judge Philip Ashdown, Judge Arnold Conner, Judge Linda Giesbrecht, Judge Ronald Myers, Judge Susan Devine and Judge Wesley Swail *Appellants*

v.

Her Majesty The Queen in right of the province of Manitoba as represented by Rosemary Vodrey, the Minister of Justice and the Attorney General of Manitoba, and Darren Praznik, the Minister of Labour as the Minister responsible for *The Public Sector Reduced Work Week and Compensation Management Act* *Respondent*

and

The Attorney General of Canada, the Attorney General of Quebec, the Attorney General of Prince Edward Island, the Attorney General for Saskatchewan, the Attorney General for Alberta, the Canadian Judges Conference, the Canadian Association of Provincial Court Judges, the Conférence des juges du Québec, the Saskatchewan Provincial Court Judges Association, the Alberta Provincial Judges' Association, the Canadian Bar Association

Les juges de la Cour provinciale du Manitoba représentés par la Manitoba Provincial Judges Association, le juge Marvin Garfinkel, le juge Philip Ashdown, le juge Arnold Conner, le juge Linda Giesbrecht, le juge Ronald Myers, le juge Susan Devine et le juge Wesley Swail, et les juges de la Cour provinciale du Manitoba représentés par les juges Marvin Garfinkel, Philip Ashdown, Arnold Conner, Linda Giesbrecht, Ronald Myers, Susan Devine et Wesley Swail *Appellants*

c.

Sa Majesté la Reine du chef de la province du Manitoba représentée par Rosemary Vodrey, ministre de la Justice et procureure générale du Manitoba, et Darren Praznik, ministre du Travail en qualité de ministre responsable de la *Loi sur la réduction de la semaine de travail et la gestion des salaires dans le secteur public* *Intimée*

et

Le procureur général du Canada, le procureur général du Québec, le procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard, le procureur général de la Saskatchewan, le procureur général de l'Alberta, la Conférence canadienne des juges, l'Association canadienne des juges de cours provinciales, la Conférence des juges du Québec, la Saskatchewan Provincial Court Judges Association, l'Alberta Provincial Judges' Association, l'Association du

**and the Federation of Law Societies of
Canada** *Interveniers*

**INDEXED AS: MANITOBA PROVINCIAL JUDGES ASSN. v.
MANITOBA (MINISTER OF JUSTICE)**

File No.: 24846.

1996: December 3, 4; 1997: September 18.*

Present: Lamer C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé,
Sopinka, Gonthier, Cory and Iacobucci JJ.

ON APPEAL FROM THE PRINCE EDWARD ISLAND
SUPREME COURT, APPEAL DIVISION

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ALBERTA

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
MANITOBA

*Constitutional law — Judicial independence —
Whether express provisions in Constitution exhaustive
written code for protection of judicial independence —
True source of judicial independence — Whether judi-
cial independence extends to Provincial Court judges —
Constitution Act, 1867, preamble, ss. 96 to 100 — Cana-
dian Charter of Rights and Freedoms, s. 11(d).*

*Constitutional law — Judicial independence — Com-
ponents of institutional financial security — Constitu-
tion Act, 1867, s. 100 — Canadian Charter of Rights
and Freedoms, s. 11(d).*

*Courts — Judicial independence — Provincial Courts
— Changes or freezes to judicial remuneration — Pro-
vincial governments and legislatures reducing salaries
of Provincial Court judges as part of overall economic
measure — Whether reduction constitutional — Proce-
dure to be followed to change or freeze judicial remu-
neration — Canadian Charter of Rights and Freedoms,
ss. 1, 11(d) — Provincial Court Act, R.S.P.E.I. 1988, c.
P-25, s. 3(3) — Provincial Court Judges Act, S.A. 1981,
c. P-20.1, s. 17(1) — Payment to Provincial Judges
Amendment Regulation, Alta. Reg. 116/94 — Public
Sector Reduced Work Week and Compensation Manage-
ment Act, S.M. 1993, c. 21, s. 9(1).*

*Reasons for judgment on rehearing reported at [1998] 1
S.C.R. 3.

**Barreau canadien et la Fédération des
professions juridiques du
Canada** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ: MANITOBA PROVINCIAL JUDGES ASSN. c.
MANITOBA (MINISTRE DE LA JUSTICE)**

N° du greffe: 24846.

1996: 3, 4 décembre; 1997: 18 septembre*.

Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest,
L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory et Iacobucci.

EN APPEL DE LA COUR SUPRÊME DE L'ÎLE-DU-
PRINCE-ÉDOUARD, SECTION D'APPEL

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ALBERTA

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU MANITOBA

*Droit constitutionnel — Indépendance de la magistra-
ture — Les dispositions expresses de la Constitution
codifient-elles de façon exhaustive la protection de l'in-
dépendance de la magistrature? — Source véritable de
l'indépendance de la magistrature — Les juges de cour
provinciale jouissent-ils de l'indépendance judiciaire?
— Loi constitutionnelle de 1867, préambule, art. 96 à
100 — Charte canadienne des droits et libertés,
art. 11d).*

*Droit constitutionnel — Indépendance de la magistra-
ture — Éléments de la sécurité financière institu-
tionnelle — Loi constitutionnelle de 1867, art. 100 —
Charte canadienne des droits et libertés, art. 11d).*

*Tribunaux — Indépendance de la magistrature —
Cours provinciales — Modification ou blocage des tra-
itements des juges — Législatures et gouvernements pro-
vinciaux décrétant la réduction des traitements des
juges des cours provinciales dans le cadre de mesures
économiques générales — La réduction est-elle consti-
tutionnelle? — Procédure à suivre pour modifier ou blo-
quer les traitements des juges — Charte canadienne des
droits et libertés, art. 1, 11d) — Provincial Court Act,
R.S.P.E.I. 1988, ch. P-25, art. 3(3) — Provincial Court
Judges Act, S.A. 1981, ch. P-20.1, art. 17(1) — Payment
to Provincial Judges Amendment Regulation, Alta. Reg.
116/94 — Loi sur la réduction de la semaine de travail
et la gestion des salaires dans le secteur public,
L.M. 1993, ch. 21, art. 9(1).*

*Motifs de jugement relatifs à la nouvelle audition publiés à
[1998] 1 R.C.S. 3.

Constitutional law — Charter of Rights — Independent and impartial tribunal — Provincial Courts — Institutional financial security — Changes or freezes to judicial remuneration — Provincial governments and legislatures reducing salaries of Provincial Court judges as part of overall economic measure — Whether reduction infringed judicial independence — If so, whether infringement justifiable — Procedure to be followed to change or freeze judicial remuneration — Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 11(d) — Provincial Court Act, R.S.P.E.I. 1988, c. P-25, s. 3(3) — Provincial Court Judges Act, S.A. 1981, c. P-20.1, s. 17(1) — Payment to Provincial Judges Amendment Regulation, Alta. Reg. 116/94 — Public Sector Reduced Work Week and Compensation Management Act, S.M. 1993, c. 21, s. 9(1).

Constitutional law — Charter of Rights — Independent and impartial tribunal — Provincial Courts — Individual financial security — Provincial legislation providing that Lieutenant Governor in Council “may” set judicial salaries — Whether legislation infringes judicial independence — If so, whether infringement justifiable — Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 11(d) — Provincial Court Judges Act, S.A. 1981, c. P-20.1, s. 17(1).

Constitutional law — Charter of Rights — Independent and impartial tribunal — Provincial Courts — Individual financial security — Discretionary benefits — Provincial legislation conferring on Lieutenant Governor in Council discretion to grant leaves of absence due to illness and sabbatical leaves — Whether legislation infringes judicial independence — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 11(d) — Provincial Court Act, R.S.P.E.I. 1988, c. P-25, ss. 12(2), 13.

Constitutional law — Charter of Rights — Independent and impartial tribunal — Provincial Courts — Salary negotiations — Whether provincial government violated judicial independence of Provincial Court by attempting to engage in salary negotiations with Provincial Judges Association — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 11(d).

Courts — Judicial independence — Provincial Courts — Salary negotiations — Provincial legislation permitting negotiations “between a public sector employer and employees” — Whether negotiation provisions

Droit constitutionnel — Charte des droits — Tribunal indépendant et impartial — Cours provinciales — Sécurité financière institutionnelle — Modification ou blocage des traitements des juges — Législatures et gouvernements provinciaux décrétant la réduction des traitements des juges des cours provinciales dans le cadre de mesures économiques générales — La réduction porte-t-elle atteinte à l’indépendance de la magistrature? — Si oui, l’atteinte est-elle justifiable? — Procédure à suivre pour modifier ou bloquer les traitements des juges — Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 11d) — Provincial Court Act, R.S.P.E.I. 1988, ch. P-25, art. 3(3) — Provincial Court Judges Act, S.A. 1981, ch. P-20.1, art. 17(1) — Payment to Provincial Judges Amendment Regulation, Alta. Reg. 116/94 — Loi sur la réduction de la semaine de travail et la gestion des salaires dans le secteur public, L.M. 1993, ch. 21, art. 9(1).

Droit constitutionnel — Charte des droits — Tribunal indépendant et impartial — Cours provinciales — Sécurité financière individuelle — Loi provinciale prévoyant que le lieutenant-gouverneur en conseil «peut» fixer les salaires des juges — Cette loi porte-t-elle atteinte à l’indépendance de la magistrature? — Si oui, l’atteinte est-elle justifiable? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 11d) — Provincial Court Judges Act, S.A. 1981, ch. P-20.1, art. 17(1).

Droit constitutionnel — Charte des droits — Tribunal indépendant et impartial — Cours provinciales — Sécurité financière individuelle — Avantages discrectionnaires — Loi provinciale conférant au lieutenant-gouverneur en conseil le pouvoir discrétionnaire d’accorder des congés de maladie et des congés sabbatiques — La loi porte-t-elle atteinte à l’indépendance de la magistrature? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 11d) — Provincial Court Act, R.S.P.E.I. 1988, ch. P-25, art. 12(2), 13.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Tribunal indépendant et impartial — Cours provinciales — Négociations salariales — Le gouvernement provincial a-t-il violé l’indépendance de la Cour provinciale en tentant d’entamer des négociations salariales avec l’association des juges de cour provinciale? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 11d).

Tribunaux — Indépendance de la magistrature — Cours provinciales — Négociations salariales — Loi provinciale permettant les négociations «entre un employeur du secteur public et ses employés» — Les

applicable to Provincial Court judges — Public Sector Pay Reduction Act, S.P.E.I. 1994, c. 51, s. 12(1).

Constitutional law — Charter of Rights — Independent and impartial tribunal — Provincial Courts — Administrative independence — Closure of Provincial Court — Whether closure of Provincial Court by provincial government for several days infringed judicial independence — If so, whether infringement justifiable — Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 11(d) — Public Sector Reduced Work Week and Compensation Management Act, S.M. 1993, c. 21, s. 4.

Constitutional law — Charter of Rights — Independent and impartial tribunal — Provincial Courts — Administrative independence — Provincial Court located in same building as certain departments which are part of executive — Provincial Court judges not administering their own budget — Designation of place of residence of Provincial Court judges — Attorney General opposing funding for judges to intervene in court case — Lieutenant Governor in Council having power to make regulations respecting duties and powers of Chief Judge and respecting rules of courts — Whether these matters undermine administrative independence of Provincial Court — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 11(d) — Provincial Court Act, R.S.P.E.I. 1988, c. P-25, ss. 4, 17.

Constitutional law — Charter of Rights — Independent and impartial tribunal — Provincial Courts — Administrative independence — Place of residence — Sittings of court — Provincial legislation authorizing Attorney General to designate judges' place of residence and court's sitting days — Whether legislation infringes upon administrative independence of Provincial Court — If so, whether infringement justifiable — Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 11(d) — Provincial Court Judges Act, S.A. 1981, c. P-20.1, s. 13(1)(a), (b).

Courts — Constitutionality of legislation — Notice to Attorney General — Constitutionality of provincial legislation not raised by counsel — Superior court judge proceeding on his own initiative without giving required notice to Attorney General — Whether superior court judge erred in considering constitutionality of legislation.

Criminal law — Appeals — Prohibition — Three accused challenging constitutionality of their trials before Provincial Court arguing that court not an inde-

dispositions concernant les négociations s'appliquent-elles aux juges de la Cour provinciale? — Public Sector Pay Reduction Act, S.P.E.I. 1994, ch. 51, art. 12(1).

Droit constitutionnel — Charte des droits — Tribunal indépendant et impartial — Cours provinciales — Indépendance administrative — Fermeture de la Cour provinciale — La fermeture de la Cour provinciale pendant plusieurs jours par le gouvernement provincial a-t-elle porté atteinte à l'indépendance de la magistrature? — Si oui, l'atteinte est-elle justifiable? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 11d) — Loi sur la réduction de la semaine de travail et la gestion des salaires dans le secteur public, L.M. 1993, ch. 21, art. 4.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Tribunal indépendant et impartial — Cours provinciales — Indépendance administrative — Cour provinciale située dans le même édifice que certains services faisant partie du pouvoir exécutif — Juges de la Cour provinciale n'administrant pas leur propre budget — Désignation du lieu de résidence des juges de la Cour provinciale — Refus du procureur général de financer l'intervention des juges à l'instance — Pouvoir du lieutenant-gouverneur en conseil de prendre des règlements concernant les attributions du juge en chef et les règles de pratique — Ces questions ont-elles pour effet de diminuer l'indépendance administrative de la Cour provinciale? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 11d) — Provincial Court Act, R.S.P.E.I. 1988, ch. P-25, art. 4, 17.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Tribunal indépendant et impartial — Cours provinciales — Indépendance administrative — Lieu de résidence — Séances de la cour — Loi provinciale autorisant le procureur général à désigner le lieu de résidence des juges et à fixer les jours de séance de la cour — Cette loi porte-t-elle atteinte à l'indépendance administrative de la Cour provinciale? — Si oui, cette atteinte est-elle justifiable? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 11d) — Provincial Judges Court Act, S.A. 1981, ch. P-20.1, art. 13(1)(a), (b).

Tribunaux — Constitutionnalité des lois — Avis au procureur général — Constitutionnalité de la loi provinciale non soulevée par les avocats — Juge de la cour supérieure agissant de sa propre initiative sans donner l'avis requis au procureur général — Le juge de la cour supérieure a-t-il commis une erreur en examinant la constitutionnalité de la loi?

Droit criminel — Appels — Prohibition — Trois accusés contestent la constitutionnalité de leur procès devant la Cour provinciale en faisant valoir que la cour n'est

pendent and impartial tribunal — Accused seeking various remedies including prohibition in superior court — Superior court judge making declarations striking down numerous provisions found in provincial legislation and regulations — Superior court judge concluding that declarations removed source of unconstitutionality and ordering trials of accused to proceed or to continue — Court of Appeal dismissing Crown's appeals for want of jurisdiction — Whether s. 784(1) of Criminal Code limited to appeals by unsuccessful parties — Whether declarations prohibitory in nature and within scope of s. 784(1) — Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 784(1).

These four appeals raise a range of issues relating to the independence of provincial courts, but are united by a single issue: whether and how the guarantee of judicial independence in s. 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* restricts the manner by and the extent to which provincial governments and legislatures can reduce the salaries of provincial court judges. In these appeals, it is the content of the collective or institutional dimension of financial security for judges of Provincial Courts which is at issue.

In P.E.I., the province, as part of its budget deficit reduction plan, enacted the *Public Sector Pay Reduction Act* and reduced the salaries of Provincial Court judges and others paid from the public purse in the province. Following the pay reduction, numerous accused challenged the constitutionality of their proceedings in the Provincial Court, alleging that as a result of the salary reductions, the court had lost its status as an independent and impartial tribunal under s. 11(d) of the *Charter*. The Lieutenant Governor in Council referred to the Appeal Division of the Supreme Court two constitutional questions to determine whether the Provincial Court judges still enjoyed a sufficient degree of financial security for the purposes of s. 11(d). The Appeal Division found the Provincial Court judges to be independent, concluding that the legislature has the power to reduce their salary as part of an “overall public economic measure” designed to meet a legitimate government objective. Despite this decision, accused persons continued to raise challenges based on s. 11(d) to the constitutionality of the Provincial Court. The Lieutenant Governor in Council referred a series of questions to the Appeal Division concerning all three elements of the judicial indepen-

pas un tribunal indépendant et impartial — Diverses réparations, dont une ordonnance de prohibition, sollicitées par les accusés en cour supérieure — Déclarations invalidant plusieurs textes législatifs et réglementaires provinciaux prononcées par le juge de la cour supérieure qui a conclu que les jugements déclaratoires avaient éliminé la source de l'inconstitutionnalité et ordonné l'engagement ou la poursuite des procès des accusés — Rejet par la Cour d'appel des appels du ministère public pour cause d'absence de compétence — L'article 784(1) du Code criminel se limite-t-il aux appels formés par les parties ayant perdu? — Les déclarations équivalaient-elles à des prohibitions et, de ce fait, étaient-elles visées par l'art. 784(1)? — Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 784(1).

Les quatre pourvois soulèvent un certain nombre de questions touchant l'indépendance des cours provinciales, mais ils ont tous en commun un point particulier: la question de savoir si la garantie d'indépendance de la magistrature prévue à l'al. 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* a pour effet de restreindre et les moyens par lesquels les gouvernements et les assemblées législatives des provinces peuvent réduire les traitements des juges des cours provinciales, et l'ampleur de ces réductions, et, si oui, de quelle manière agit cette disposition. Dans ces pourvois, c'est le contenu de la dimension collective ou institutionnelle de la sécurité financière des juges des cours provinciales qui est en cause.

À l'Î.-P.-É., dans le cadre de son programme de réduction du déficit budgétaire, la province a édicté la *Public Sector Pay Reduction Act* et réduit les traitements des juges de la Cour provinciale et d'autres personnes payées sur les fonds publics. À la suite de cette réduction des traitements des juges, de nombreux accusés ont attaqué la constitutionnalité des procédures intentées contre eux en Cour provinciale, affirmant que, en raison de cette réduction, la cour avait perdu sa qualité de tribunal indépendant et impartial au sens de l'al. 11d) de la *Charte*. Le lieutenant-gouverneur en conseil a présenté un renvoi à la Section d'appel de la Cour suprême, lui demandant de répondre à deux questions constitutionnelles afin de déterminer si les juges de la Cour provinciale bénéficiaient encore d'un degré suffisant de sécurité financière au regard de l'al. 11d). La Section d'appel a estimé que les juges de la Cour provinciale étaient indépendants, concluant que l'assemblée législative a le pouvoir de réduire leur rémunération dans le cadre d'une «mesure globale d'économie des deniers publics» visant la réalisation d'un objectif légitime du gouvernement. Malgré cette décision, les accusés ont continué d'attaquer la constitutionnalité de la Cour pro-

dence of the Provincial Court: financial security, security of tenure, and administrative independence. The Appeal Division answered most of the questions to the effect that the Provincial Court was independent and impartial but held that Provincial Court judges lacked a sufficient degree of security of tenure to meet the standard set by s. 11(d) of the *Charter* because s. 10 of the *Provincial Court Act* (as it read at the time) made it possible for the executive to remove a judge without probable cause and without a prior inquiry.

In Alberta, three accused in separate and unrelated criminal proceedings in Provincial Court challenged the constitutionality of their trials. They each brought a motion before the Court of Queen's Bench, arguing that, as a result of the salary reduction of the Provincial Court judges pursuant to the *Payment to Provincial Judges Amendment Regulation* and s. 17(1) of the *Provincial Court Judges Act*, the Provincial Court was not an independent and impartial tribunal for the purposes of s. 11(d). The accused also challenged the constitutionality of the Attorney General's power to designate the court's sitting days and judges' place of residence. The accused requested various remedies, including prohibition and declaratory orders. The superior court judge found that the salary reduction of the Provincial Court judges was unconstitutional because it was not part of an overall economic measure — an exception he narrowly defined. He did not find s. 17 of the *Provincial Court Judges Act*, however, to be unconstitutional. On his own initiative, the superior court judge considered the constitutionality of the process for disciplining Provincial Court judges and the grounds for their removal and concluded that ss. 11(1)(b), 11(1)(c) and 11(2) of the *Provincial Court Judges Act* violated s. 11(d) because they failed to adequately protect security of tenure. The superior court judge also found that ss. 13(1)(a) and 13(1)(b) of that Act, which permit the Attorney General to designate the judges' place of residence and the court's sitting days, violated s. 11(d). In the end, the superior court judge declared the provincial legislation and regulations which were the source of the s. 11(d) violations to be of no force or effect, thus rendering the Provincial Court independent. As a result, although the Crown lost on the constitutional issue, it was successful in its efforts to commence or continue the trials of the accused. The Court of Appeal dismissed the Crown's appeals, holding that it did not have jurisdiction under s. 784(1) of the *Criminal Code* to hear them because the

vinciale en s'appuyant sur l'al. 11d). Le lieutenant-gouverneur en conseil a renvoyé une série de questions à la Section d'appel concernant les trois éléments de l'indépendance des juges de la Cour provinciale: sécurité financière, inamovibilité et indépendance administrative. La Section d'appel a répondu à la plupart des questions en concluant à l'indépendance et à l'impartialité de la Cour provinciale, mais elle a décidé que les juges de la Cour provinciale ne jouissaient pas d'une inamovibilité suffisante pour respecter la norme établie par l'al. 11d) de la *Charte* parce que l'art. 10 de la *Provincial Court Act* (dans sa version en vigueur à l'époque du renvoi) permettait à l'exécutif de révoquer un juge sans motif valable et sans enquête préalable.

En Alberta, trois accusés, dans des procès criminels distincts engagés en Cour provinciale, ont contesté la constitutionnalité de leur procès. Chacun d'eux a présenté à la Cour du Banc de la Reine une requête faisant valoir que, en raison de la réduction des traitements des juges de la Cour provinciale découlant du *Payment to Provincial Judges Amendment Regulation*, et du par. 17(1) de la *Provincial Court Judges Act*, la Cour provinciale n'était pas un tribunal indépendant et impartial aux sens de l'al. 11d). Les accusés ont également contesté la constitutionnalité du pouvoir du procureur général de fixer les jours de séance de la cour et le lieu de résidence des juges. Les accusés ont demandé diverses réparations, dont une ordonnance de prohibition et des jugements déclaratoires. Le juge de la cour supérieure a conclu que la réduction des traitements des juges de la Cour provinciale était inconstitutionnelle parce qu'elle ne s'inscrivait pas dans le cadre d'une mesure économique générale — exception qu'il a exprimée en termes très restrictifs. Il a toutefois estimé que le par. 17 de la *Provincial Court Judges Act* n'était pas inconstitutionnel. De son propre chef, le juge de la cour supérieure a examiné la constitutionnalité du mécanisme de discipline applicable aux juges de la Cour provinciale et les motifs pour lesquels ces derniers peuvent être révoqués, et a conclu que les al. 11(1)(b) et c) et le par. 11(2) de la *Provincial Court Judges Act* violaient l'al. 11d), parce que ces dispositions ne protégeaient pas adéquatement l'inamovibilité. Le juge de la cour supérieure a également conclu que les al. 13(1)(a) et b) de cette loi, qui permettent au procureur général de désigner le lieu de résidence des juges de la Cour provinciale et de fixer les jours de séance de celle-ci violaient l'al. 11d). En définitive, le juge de la cour supérieure a déclaré que les textes législatifs et réglementaires provinciaux à la source de la violation de l'al. 11d) étaient inopérants, ce qui rendait la Cour provinciale indépendante. En conséquence, même si le ministère public a

Crown was “successful” at trial and therefore could not rely on s. 784(1), and because declaratory relief is non-prohibitory and is therefore beyond the ambit of s. 784(1).

In Manitoba, the enactment of *The Public Sector Reduced Work Week and Compensation Management Act* (“Bill 22”), as part of a plan to reduce the province’s deficit, led to the reduction of the salary of Provincial Court judges and of a large number of public sector employees. The Provincial Court judges through their Association launched a constitutional challenge to the salary cut, alleging that it infringed their judicial independence as protected by s. 11(d) of the *Charter*. They also argued that the salary reduction was unconstitutional because it effectively suspended the operation of the Judicial Compensation Committee (“JCC”), a body created by *The Provincial Court Act* whose task it is to issue reports on judges’ salaries to the legislature. Furthermore, they alleged that the government had interfered with judicial independence by ordering the withdrawal of court staff and personnel on unpaid days of leave, which in effect shut down the Provincial Court on those days. Finally, they claimed that the government had exerted improper pressure on the Association in the course of salary discussions to desist from launching this constitutional challenge, which also allegedly infringed their judicial independence. The trial judge held that the salary reduction was unconstitutional because it was not part of an overall economic measure which affects all citizens. The reduction was part of a plan to reduce the provincial deficit solely through a reduction in government expenditures. He found, however, that a temporary reduction in judicial salaries is permitted under s. 11(d) in case of economic emergency and since this was such a case, he read down Bill 22 so that it only provided for a temporary suspension in compensation, with retroactive payment due after the Bill expired. The Court of Appeal rejected all the constitutional challenges.

perdu sur la question constitutionnelle, il a eu gain de cause pour ce qui est d’engager et de poursuivre des procès contre les accusés. La Cour d’appel a rejeté les appels du ministère public, concluant qu’elle n’était pas compétente pour les entendre en vertu du par. 784(1) du *Code criminel*, étant donné que le ministère public avait «eu gain de cause» au procès et ne pouvait donc pas invoquer le par. 784(1), et qu’un jugement déclaratoire ne participe pas d’une prohibition et n’est donc pas visé par le par. 784(1).

Au Manitoba, l’édition de la *Loi sur la réduction de la semaine de travail et la gestion des salaires dans le secteur public* («loi 22»), dans le cadre du programme de réduction du déficit de la province, a entraîné la réduction des traitements des juges de la Cour provinciale et des salaires d’un grand nombre d’employés du secteur public. Par l’entremise de leur association, les juges de la Cour provinciale ont attaqué la constitutionnalité de la réduction des traitements, affirmant qu’elle portait atteinte à l’indépendance de la magistrature garantie par l’al. 11d) de la *Charte*. Ils ont également plaidé que la réduction était inconstitutionnelle parce qu’elle avait eu pour effet de suspendre les activités du Comité chargé de la rémunération des juges («CRJ») créé par la *Loi sur la Cour provinciale*, qui a pour tâche de présenter à l’assemblée législative des rapports sur les traitements des juges. De plus, ils ont prétendu que le gouvernement avait porté atteinte à l’indépendance de la magistrature en ordonnant le retrait du personnel du tribunal durant les jours de congés sans solde, ce qui avait concrètement eu pour effet d’entraîner la fermeture de la Cour provinciale ces jours-là. Finalement, ils ont soutenu que le gouvernement avait exercé des pressions indues sur l’Association au cours des discussions sur les traitements afin qu’elle renonce à lancer sa contestation constitutionnelle, situation qui aurait également porté atteinte à leur indépendance. Le juge de première instance a conclu que la réduction des traitements était inconstitutionnelle parce qu’elle ne s’inscrivait pas dans le cadre d’une mesure économique générale touchant tous les citoyens. La réduction faisait partie d’un programme visant à réduire le déficit provincial seulement par la réduction des dépenses gouvernementales. Il a toutefois estimé qu’une réduction temporaire des traitements des juges était permise au regard de l’al. 11d) en cas de crises financières, et, puisque c’était le cas en l’espèce, il a donné une interprétation atténuée de la loi 22, de manière à permettre uniquement la suspension temporaire de la rémunération, avec paiement rétroactif à l’expiration de la période de validité de la loi. La Cour d’appel a rejeté toutes les contestations constitutionnelles.

Held (La Forest J. dissenting): The appeal from the *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island* should be allowed in part.

Held (La Forest J. dissenting on the appeal): The appeal and cross-appeal from the *Reference re Independence and Impartiality of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island* should be allowed in part.

Held: The appeal in the Alberta cases from the Court of Appeal's judgment on jurisdiction should be allowed.

Held (La Forest J. dissenting in part): The appeal in the Alberta cases on the constitutional issues should be allowed in part.

Held (La Forest J. dissenting in part): The appeal in the Manitoba case should be allowed.

Per Lamer C.J. and L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory and Iacobucci JJ.: Sections 96 to 100 of the *Constitution Act, 1867*, which only protect the independence of judges of the superior, district and county courts, and s. 11(d) of the *Charter*, which protects the independence of a wide range of courts and tribunals, including provincial courts, but only when they exercise jurisdiction in relation to offences, are not an exhaustive and definitive written code for the protection of judicial independence in Canada. Judicial independence is an unwritten norm, recognized and affirmed by the preamble to the *Constitution Act, 1867* — in particular its reference to “a Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom” — which is the true source of our commitment to this foundational principle. The preamble identifies the organizing principles of the *Constitution Act, 1867* and invites the courts to turn those principles into the premises of a constitutional argument that culminates in the filling of gaps in the express terms of the constitutional text. The same approach applies to the protection of judicial independence. Judicial independence has now grown into a principle that extends to all courts, not just the superior courts of this country.

Since these appeals were argued on the basis of s. 11(d) of the *Charter*, they should be resolved by reference to that provision. The independence protected by s. 11(d) is the independence of the judiciary from the other branches of government, and bodies which can exercise pressure on the judiciary through power con-

Arrêt (le juge La Forest est dissident): Le pourvoi dans l'affaire du *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard* est accueilli en partie.

Arrêt (le juge La Forest est dissident quant au pourvoi): Le pourvoi et le pourvoi incident dans l'affaire du *Renvoi relatif à l'indépendance et à l'impartialité des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard* sont accueillis en partie.

Arrêt: Dans les affaires émanant de l'Alberta, le pourvoi contre le jugement de la Cour d'appel sur la question de la compétence est accueilli.

Arrêt (le juge La Forest est dissident en partie): Dans les affaires émanant de l'Alberta, le pourvoi relatif aux questions constitutionnelles est accueilli en partie.

Arrêt (le juge La Forest est dissident en partie): Dans l'affaire émanant du Manitoba, le pourvoi est accueilli.

Le juge en chef Lamer et les juges L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory et Iacobucci: Les articles 96 à 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui ne protègent que l'indépendance des juges des cours supérieures, de district et de comté, et l'al. 11d) de la *Charte*, qui protège l'indépendance d'un large éventail de tribunaux, dont les cours provinciales, mais seulement lorsqu'ils exercent une juridiction sur les personnes faisant l'objet d'une inculpation, ne codifient pas de façon exhaustive et définitive la protection de l'indépendance de la magistrature au Canada. L'indépendance de la magistrature est une norme non écrite, reconnue et confirmée par le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* — en particulier sa référence à «une constitution semblable dans son principe à celle du Royaume-Uni» — qui est la source véritable de notre engagement envers ce principe fondamental. Le préambule énonce les principes structurels de la *Loi constitutionnelle de 1867* et invite les tribunaux à transformer ces principes en prémisses d'une thèse constitutionnelle qui amène à combler les vides des dispositions expresses du texte constitutionnel. La même approche s'applique à l'égard de la protection de l'indépendance de la magistrature. L'indépendance de la magistrature est devenue un principe qui vise maintenant tous les tribunaux, et non seulement les cours supérieures du pays.

Comme les présents pourvois ont tous été plaidés sur le fondement de l'al. 11d) de la *Charte*, il faut les trancher en se référant à cette disposition. L'indépendance protégée par l'al. 11d) est l'indépendance de la magistrature par rapport aux autres pouvoirs de l'État et aux organismes qui peuvent exercer des pressions sur les

ferred on them by the state. The three core characteristics of judicial independence are security of tenure, financial security, and administrative independence. Judicial independence has also two dimensions: the individual independence of a judge and the institutional or collective independence of the court of which that judge is a member. The institutional role demanded of the judiciary under our Constitution is a role which is now expected of provincial courts. Notwithstanding that they are statutory bodies, in light of their increased role in enforcing the provisions and in protecting the values of the Constitution, provincial courts must enjoy a certain level of institutional independence.

While s. 11(d) of the *Charter* does not, as a matter of principle, automatically provide the same level of protection to provincial courts as s. 100 and the other judiciary provisions of the *Constitution Act, 1867* do to superior court judges, the constitutional parameters of the power to change or freeze superior court judges' salaries under s. 100 are equally applicable to the guarantee of financial security provided by s. 11(d) to provincial court judges.

Financial security has both an individual and an institutional dimension. The institutional dimension of financial security has three components. First, as a general constitutional principle, the salaries of provincial court judges can be reduced, increased, or frozen, either as part of an overall economic measure which affects the salaries of all or some persons who are remunerated from public funds, or as part of a measure which is directed at provincial court judges as a class. However, to avoid the possibility of, or the appearance of, political interference through economic manipulation, a body, such as a commission, must be interposed between the judiciary and the other branches of government. The constitutional function of this body would be to depoliticize the process of determining changes to or freezes in judicial remuneration. This objective would be achieved by setting that body the specific task of issuing a report on the salaries and benefits of judges to the executive and the legislature. Provinces are thus under a constitutional obligation to establish bodies which are independent, effective and objective. Any changes to or freezes in judicial remuneration made without prior recourse to the body are unconstitutional. Although the recommendations of the body are non-binding they should not be set aside lightly. If the executive or legislature chooses to depart from them, it has

juges en raison de l'autorité dont ils sont investis par l'État. Les trois caractéristiques essentielles de l'indépendance de la magistrature sont l'immovibilité, la sécurité financière et l'indépendance administrative. L'indépendance judiciaire comporte également deux dimensions: l'indépendance individuelle d'un juge et l'indépendance institutionnelle ou collective de la cour à laquelle le juge appartient. Le rôle institutionnel requis des tribunaux par notre Constitution est un rôle que nous nous attendons maintenant à voir jouer par les juges des cours provinciales. Quoique celles-ci soient établies par voie législative, leur rôle accru dans l'application des dispositions de la Constitution et la protection des valeurs consacrées par celle-ci fait en sorte qu'elles doivent jouir d'un degré particulier d'indépendance institutionnelle.

Même si, en principe, l'al. 11d) ne garantit pas automatiquement aux cours provinciales le même degré de protection que celui accordé aux juges des cours supérieures par l'art. 100 et les autres dispositions relatives à la magistrature de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les paramètres constitutionnels du pouvoir de modifier ou de bloquer les traitements des juges en vertu de l'art. 100 sont également applicables à la garantie de sécurité financière prévue par l'al. 11d) en faveur des juges des cours provinciales.

La sécurité financière a à la fois une dimension individuelle et une dimension institutionnelle. La dimension institutionnelle de la sécurité financière comprend trois éléments. Premièrement, suivant un principe constitutionnel général, les traitements des juges des cours provinciales peuvent être réduits, haussés ou bloqués, soit dans le cadre d'une mesure économique générale touchant les salaires de toutes les personnes rémunérées sur les fonds publics ou de certaines d'entre elles, soit dans le cadre d'une mesure visant les juges en tant que catégorie. Cependant, pour éviter la possibilité d'ingérence politique exercée par le biais de la manipulation financière, ou la perception qu'une telle situation existe, un organisme, telle une commission, devrait être interposé entre le pouvoir judiciaire et les autres pouvoirs de l'État. Cet organisme aurait pour rôle de dépoliticiser le processus de détermination des mesures visant à modifier ou à bloquer la rémunération des juges. Cet objectif serait réalisé en confiant à cet organisme la tâche précise de présenter à l'exécutif et à la législature un rapport sur les traitements et autres avantages accordés aux juges. Les provinces ont l'obligation constitutionnelle d'établir des organismes indépendants, efficaces et objectifs. Les modifications ou blocages des traitements des juges décidés sans avoir eu recours au préalable à l'organisme indépendant sont inconstitutionnels. Bien que les recom-

to justify its decision according to a standard of simple rationality — if need be, in a court of law. Across-the-board measures which affect substantially every person who is paid from the public purse are *prima facie* rational, whereas a measure directed at judges alone may require a somewhat fuller explanation. Second, under no circumstances is it permissible for the judiciary — not only collectively through representative organizations, but also as individuals — to engage in negotiations over remuneration with the executive or representatives of the legislature. Any such negotiations would be fundamentally at odds with judicial independence. That does not preclude chief justices or judges, or bodies representing judges, however, from expressing concerns or making representations to governments regarding judicial remuneration. Third, any reductions to judicial remuneration cannot take those salaries below a basic minimum level of remuneration which is required for the office of a judge. Public confidence in the independence of the judiciary would be undermined if judges were paid at such a low rate that they could be perceived as susceptible to political pressure through economic manipulation. In order to guard against the possibility that government inaction could be used as a means of economic manipulation, by allowing judges' real salaries to fall because of inflation, and in order to protect against the possibility that judicial salaries will fall below the adequate minimum guaranteed by judicial independence, the body must convene if a fixed period of time has elapsed since its last report, in order to consider the adequacy of judges' salaries in light of the cost of living and other relevant factors. The components of the institutional dimension of financial security need not be adhered to in cases of dire and exceptional financial emergency precipitated by unusual circumstances.

Prince Edward Island

The salary reduction imposed by s. 3(3) of the *Provincial Court Act*, as amended by s. 10 of the *Public Sector Pay Reduction Act*, was unconstitutional since it was made by the legislature without recourse to an independent, objective and effective process for determining judicial remuneration. In fact, no such body exists in

mandations de l'organisme indépendant ne soient pas obligatoires, elles ne doivent pas être écartées à la légère. Si le pouvoir exécutif ou législatif décide de ne pas les suivre, il doit justifier sa décision suivant la norme de la simple rationalité — au besoin devant une cour de justice. Les mesures générales touchant la quasi-totalité des personnes rémunérées sur les fonds publics sont, à première vue, rationnelles, alors qu'une mesure visant uniquement les juges peut exiger une justification un peu plus détaillée. Deuxièmement, il n'est en aucune circonstance permis à la magistrature — non seulement collectivement par l'entremise d'organisations représentatives, mais également à titre individuel — d'entamer avec l'exécutif ou des représentants de la législature des négociations concernant leur rémunération. De telles négociations seraient fondamentalement incompatibles avec l'indépendance de la magistrature. Cela n'empêche pas les juges, les juges en chef ou les organisations représentant les juges de faire part au gouvernement concerné de leurs préoccupations concernant le caractère adéquat de la rémunération des juges, ni de présenter des observations à cet égard. Troisièmement, les réductions des traitements des juges ne doivent pas avoir pour effet d'abaisser ces traitements sous le minimum requis par la charge de juge. La confiance du public dans l'indépendance de la magistrature serait sapée si les traitements versés aux juges étaient si bas que ces derniers risqueraient d'être perçus comme étant vulnérables aux pressions politiques exercées par le biais de la manipulation financière. Afin de parer à la possibilité que l'inaction du gouvernement puisse servir de moyen de manipulation financière du fait qu'on laisserait les traitements réels des juges reculer à cause de l'inflation, et aussi pour parer à la possibilité que ces traitements tombent sous le minimum requis pour assurer l'indépendance de la magistrature, l'organisme doit se réunir, si une période déterminée s'est écoulée depuis la présentation de son dernier rapport, afin d'étudier le caractère adéquat des traitements des juges à la lumière du coût de la vie et d'autres facteurs pertinents. Les éléments de la dimension collective ou institutionnelle de la sécurité financière n'ont pas à être suivis en cas de crise financière exceptionnellement grave provoquée par des circonstances extraordinaires.

Île-du-Prince-Édouard

La réduction des traitements décrétée par le par. 3(3) de la *Provincial Court Act*, modifié par l'art. 10 de la *Public Sector Pay Reduction Act*, était inconstitutionnelle, étant donné que l'assemblée législative l'a imposée sans recourir d'abord à un mécanisme indépendant, objectif et efficace de détermination de la rémunération

P.E.I. However, if in the future, after P.E.I. establishes a salary commission, that commission were to issue a report with recommendations which the legislature declined to follow, a salary reduction such as the impugned one would probably be *prima facie* rational, and hence justified, because it would be part of an overall economic measure which reduces the salaries of all persons who are remunerated by public funds. Since the province has made no submissions on the absence of an independent, effective and objective process to determine judicial salaries, the violation of s. 11(d) is not justified under s. 1 of the *Charter*.

Section 12(1) of the *Public Sector Pay Reduction Act*, which permits negotiations “between a public sector employer and employees” to find alternatives to pay reductions, does not contravene the principle of judicial independence since the plain meaning of a public sector employee does not include members of the judiciary.

Sections 12(2) and 13 of the *Provincial Court Act*, which confer a discretion on the Lieutenant Governor in Council to grant leaves of absence due to illness and sabbatical leaves, do not affect the individual financial security of a judge. Discretionary benefits do not undermine judicial independence.

The question concerning the lack of security of tenure created by s. 10 of the *Provincial Court Act* has been rendered moot by the adoption in 1995 of a new s. 10 which meets the requirements of s. 11(d) of the *Charter*.

The location of the Provincial Court’s offices in the same building as certain departments which are part of the executive, including the Crown Attorneys’ offices, does not infringe the administrative independence of the Provincial Court because, despite the physical proximity, the court’s offices are separate and apart from the other offices in the building. As well, the fact that the Provincial Court judges do not administer their own budget does not violate s. 11(d). This matter does not fall within the scope of administrative independence, because it does not bear directly and immediately on the exercise of the judicial function. For the same reason, the Attorney General’s decision both to decline to fund and to oppose an application to fund legal counsel for the Chief Judge and judges of the Provincial Court as

des juges. En fait, il n’existe pas d’organisme de la sorte à l’Î.-P.-É. Si, toutefois, dans l’avenir, après que l’Î.-P.-É. aura établi une commission de la rémunération, cet organisme présentait un rapport accompagné de recommandations que l’assemblée législative refusait de suivre, une réduction des traitements comme celle attaquée en l’espèce serait probablement rationnelle à première vue, et donc justifiée, parce qu’elle s’inscrirait dans le cadre d’une mesure économique générale réduisant les traitements de toutes les personnes rémunérées sur les fonds publics. La province n’ayant pas présenté d’arguments concernant l’absence d’un processus indépendant, efficace et objectif de détermination des traitements des juges, la violation de l’al. 11d) n’est pas justifiée au regard de l’article premier de la *Charte*.

Le paragraphe 12(1) de la *Public Sector Pay Reduction Act*, qui permet les négociations «entre un employeur du secteur public et ses employés» en vue de trouver des solutions de rechange à la réduction des salaires et traitements, ne contrevient pas au principe de l’indépendance de la magistrature puisque, suivant son sens ordinaire, l’expression employés du secteur public n’inclut pas les juges.

Le paragraphe 12(2) et l’art. 13 de la *Provincial Court Act*, qui confèrent au lieutenant-gouverneur en conseil le pouvoir discrétionnaire d’accorder des congés de maladie et des congés sabbatiques n’ont pas d’incidence sur la sécurité financière individuelle d’un juge. Les avantages discrétionnaires ne portent pas atteinte à l’indépendance de la magistrature.

Les questions relatives à l’inamovibilité insuffisante qu’accordait l’art. 10 de la *Provincial Court Act* sont devenues théoriques par suite de l’adoption, en 1995, d’un nouvel art. 10 conforme aux exigences de l’al. 11d) de la *Charte*.

Le fait que les locaux de la Cour provinciale se trouvent dans le même immeuble que certains services faisant partie de l’exécutif, notamment le bureau des substituts du procureur général, ne mine pas l’indépendance administrative de la Cour provinciale parce que, malgré cette proximité physique, les bureaux de la cour sont aménagés à l’écart des autres services occupant le même immeuble. De même, le fait que les juges de la Cour provinciale ne gèrent pas leur propre budget ne porte pas atteinte à l’al. 11d). Ces questions ne relèvent pas de l’indépendance administrative, puisqu’elles ne portent pas directement et immédiatement sur l’exercice des fonctions judiciaires. Pour la même raison, la décision du procureur général de refuser de financer les services d’un avocat représentant le juge en chef ou les juges de

interveners in a court case did not violate the administrative independence of the court. The designation of a place of residence of a particular Provincial Court judge, pursuant to s. 4 of the *Provincial Court Act*, does not undermine the administrative independence of the judiciary. Upon the appointment of a judge to the Provincial Court, it is necessary that he or she be assigned to a particular area. Furthermore, the stipulation that the residence of a sitting judge only be changed with that judge's consent is a sufficient protection against executive interference. Finally, s. 17 of the *Provincial Court Act*, which authorizes the Lieutenant Governor in Council to make regulations respecting the duties and powers of the Chief Judge (s. 17(b)) and respecting rules of court (s. 17(c)), must be read subject to s. 4(1) of that Act, which confers broad administrative powers on the Chief Judge, including the assignment of judges, sittings of the court and court lists, the allocation of courtrooms, and the direction of administrative staff carrying out these functions. Section 4(1) therefore vests with the Provincial Court, in the person of the Chief Judge, control over decisions which touch on its administrative independence. In light of the broad provisions of s. 4(1), s. 17 does not undermine the administrative independence of the court.

Alberta

The Court of Appeal had jurisdiction to hear the Crown's appeals under s. 784(1) of the *Criminal Code*. First, it is unclear that only unsuccessful parties can avail themselves of s. 784(1). In any event, even if this limitation applies, the Court of Appeal had jurisdiction. Although the Crown may have been successful in its efforts to commence and continue the trials against the accused, it lost on the underlying findings of unconstitutionality. Second, this is a case where the declaratory relief was essentially prohibitory in nature, and so came within the scope of s. 784(1), because the trial judgment granted relief sought in proceedings by way of prohibition. This Court can thus exercise the Court of Appeal's jurisdiction and consider the present appeal.

The salary reduction imposed by the *Payment to Provincial Judges Amendment Regulation* for judges of the Provincial Court is unconstitutional because there is no independent, effective and objective commission in

la Cour provinciale en tant qu'intervenants dans un litige, ainsi que sa décision de s'opposer à la demande présentée à cet effet, ne violent pas l'indépendance administrative de la cour. La désignation d'un lieu de résidence à l'égard de tel ou tel juge de la Cour provinciale, en vertu de l'art. 4 de la *Provincial Court Act*, ne mine pas l'indépendance administrative de la magistrature. Quand un juge est nommé à la Cour provinciale, il est nécessaire de l'affecter à un ressort donné. De plus, la disposition selon laquelle le lieu de résidence d'un juge ne peut être fixé à un autre endroit qu'avec le consentement de ce dernier est une protection suffisante contre l'ingérence de l'exécutif. Enfin, l'art. 17 de la *Provincial Court Act*, qui autorise le lieutenant-gouverneur en conseil à prendre des règlements concernant les attributions du juge en chef (al. 17b)) et les règles de pratique régissant le fonctionnement de la cour (al. 17c)), doit être lu en corrélation avec le par. 4(1) de cette loi, qui accorde de larges pouvoirs administratifs au juge en chef, notamment l'assignation des causes aux juges, la désignation des jours de séance de la cour, l'établissement du rôle, l'attribution des salles d'audience et la direction du personnel administratif affecté à ces tâches. Le paragraphe 4(1) confère donc à la Cour provinciale, dans la personne de son juge en chef, le pouvoir de prendre les décisions concernant son indépendance administrative. Vu les dispositions générales du par. 4(1), l'art. 17 ne mine pas l'indépendance administrative de la cour.

Alberta

La Cour d'appel avait compétence pour entendre les appels du ministère public en vertu du par. 784(1) du *Code criminel*. Premièrement, il n'est pas évident que seules les parties qui n'ont pas eu gain de cause peuvent se prévaloir du par. 784(1). En tout état de cause, même si cette limitation s'applique, la Cour d'appel avait compétence. Quoique Sa Majesté ait pu avoir gain de cause pour ce qui est d'engager et de poursuivre des procès contre les accusés, elle a perdu sur la question sous-jacente de l'inconstitutionnalité. Deuxièmement, les jugements déclaratoires prononcés en l'espèce étaient essentiellement de la nature d'une prohibition et étaient donc visés par le par. 784(1), étant donné que le jugement rendu au procès avait accordé la réparation sollicitée dans les procédures sous forme de prohibition. Notre Cour peut donc exercer la compétence dont était investie la Cour d'appel et examiner le présent pourvoi.

La réduction des traitements des juges de la Cour provinciale décrétée par le *Payment to Provincial Judges Amendment Regulation* est inconstitutionnelle en raison de l'absence, en Alberta, d'une commission indépen-

Alberta which recommends changes to judges' salaries. However, if in the future, after Alberta establishes a salary commission, that commission were to issue a report with recommendations which the provincial legislature declined to follow, a salary reduction such as the impugned one would probably be *prima facie* rational because it would be part of an overall economic measure which reduces the salaries of all persons who are remunerated by public funds.

Section 17(1) of the *Provincial Court Judges Act*, which provides that the Lieutenant Governor in Council "may" set judicial salaries, violates s. 11(d) of the *Charter*. Section 17(1) does not comply with the requirements for individual financial security because it fails to lay down in mandatory terms that Provincial Court judges shall be provided with salaries.

Section 13(1)(a) of the *Provincial Court Judges Act*, which confers the power to "designate the place at which a judge shall have his residence", and s. 13(1)(b), which confers the power to "designate the day or days on which the Court shall hold sittings", are unconstitutional because both provisions confer powers on the Attorney General to make decisions which infringe upon the administrative independence of the Provincial Court. Section 13(1)(a)'s constitutional defect lies in the fact that it is not limited to the initial appointment of judges. Section 13(1)(b) violates s. 11(d) because the administrative independence of the judiciary encompasses, *inter alia*, "sittings of the court".

The province having made no submissions on s. 1 of the *Charter*, the violations of s. 11(d) are not justified. The *Payment to Provincial Judges Amendment Regulation* is therefore of no force or effect. However, given the institutional burdens that must be met by Alberta, this declaration of invalidity is suspended for a period of one year.* Sections 13(1)(a) and (b) and 17(1) of the *Provincial Court Judges Act* are also declared to be of no force or effect.

Since the accused did not raise the constitutionality of s. 11(1)(b), (c) and (2) of the *Provincial Court Judges Act*, it was not appropriate for the superior court judge to proceed on his own initiative, without the benefit of submissions and without giving the required notice to the Attorney General of the province, to consider their constitutionality, let alone make declarations of invalidity.

*See [1998] 1 S.C.R. 3, at para. 15.

dante, efficace et objective chargée de recommander des modifications aux traitements des juges. Si, toutefois, dans l'avenir, après que l'Alberta aura établi une commission de la rémunération, cet organisme présentait un rapport accompagné de recommandations que l'assemblée législative refusait de suivre, une réduction des traitements comme celle attaquée en l'espèce serait probablement rationnelle à première vue, et donc justifiée, parce qu'elle s'inscrirait dans le cadre d'une mesure économique générale réduisant les traitements de toutes les personnes rémunérées sur les fonds publics.

Le paragraphe 17(1) de la *Provincial Court Judges Act*, qui indique que le lieutenant-gouverneur en conseil «peut» fixer les traitements des juges, viole l'al. 11d) de la *Charte*. Le paragraphe 17(1) n'est pas conforme aux exigences en matière de sécurité financière individuelle parce qu'il omet de préciser qu'il est obligatoire de verser des traitements aux juges de la Cour provinciale.

L'alinéa 13(1)a) de la *Provincial Court Judges Act*, qui accorde le pouvoir de «désigner l'endroit où doivent résider les juges», et l'al. 13(1)b), qui confère le pouvoir de «désigner les jours de séance de la cour» sont inconstitutionnels puisque ces deux dispositions confèrent au procureur général le pouvoir de prendre des décisions qui portent atteinte à l'indépendance administrative de la Cour provinciale. La lacune de l'al. 13(1)a) sur le plan constitutionnel réside dans le fait qu'il ne s'applique pas uniquement à la nomination initiale des juges. L'alinéa 13(1)b) viole l'al. 11d) parce que la notion d'indépendance administrative de la magistrature s'entend notamment du pouvoir de fixer les jours de «séance de la cour».

Étant donné que la province n'a pas présenté d'argumentation fondée sur l'article premier de la *Charte*, les violations de l'al. 11d) ne sont pas justifiées. Le *Payment to Provincial Judges Amendment Regulation* est par conséquent inopérant. Toutefois, compte tenu du fardeau institutionnel auquel doit faire face l'Alberta, cette déclaration d'invalidité est suspendue pour un an*. Les alinéas 13(1)a) et b) et le par. 17(1) de la *Provincial Court Judges Act* sont également déclarés inopérants.

Comme les accusés n'avaient pas soulevé la constitutionnalité des al. 11(1)b) et c) et du par. (2) de la *Provincial Court Judges Act*, il ne convenait pas que le juge de la cour supérieure décide, de sa propre initiative, sans qu'aucun argument ne lui ait été présenté et sans avoir donné l'avis requis au procureur général de la province, d'examiner la constitutionnalité de ces dispositions, encore moins qu'il les déclare inopérantes.

*Voir [1998] 1 R.C.S. 3, au par. 15.

Manitoba

The salary reduction imposed by s. 9(1) of Bill 22 violated s. 11(d) of the *Charter*, because the government failed to respect the independent, effective and objective process — the JCC — for setting judicial remuneration which was already operating in Manitoba. Moreover, at least for the 1994-95 financial year, s. 9(1)(b) effectively precluded the future involvement of the JCC. Although Manitoba may have faced serious economic difficulties in the time period preceding the enactment of Bill 22, the evidence does not establish that it faced sufficiently dire and exceptional circumstances to warrant the suspension of the involvement of the JCC. Since Manitoba has offered no justification for the circumvention of the JCC before imposing the salary reduction on Provincial Court judges, the effective suspension of the operation of the JCC is not justified under s. 1 of the *Charter*. The phrase “as a judge of The Provincial Court or” should be severed from s. 9(1) of Bill 22 and the salary reduction imposed on the Provincial Court judges declared to be of no force or effect. Even though Bill 22 is no longer in force, that does not affect the fully retroactive nature of this declaration of invalidity. *Mandamus* should be issued directing the Manitoba government to perform its statutory duty, pursuant to s. 11.1(6) of *The Provincial Court Act*, to implement the report of the standing committee of the provincial legislature, which had been approved by the legislature. If the government persists in its decision to reduce the salaries of Provincial Court judges, it must remand the matter to the JCC. Only after the JCC has issued a report, and the statutory requirements laid down in s. 11.1 of *The Provincial Court Act* have been complied with, is it constitutionally permissible for the legislature to reduce the salaries of the Provincial Court judges.

The Manitoba government also violated the judicial independence of the Provincial Court by attempting to engage in salary negotiations with the Provincial Judges Association. The purpose of these negotiations was to set salaries without recourse to the JCC. Moreover, when the judges would not grant the government an assurance that they would not launch a constitutional challenge to Bill 22, the government threatened to abandon a joint recommendation. The surrounding circumstances indicate that the Association was not a willing participant and was effectively coerced into these negotiations. No matter how one-sided, however, it was improper for government and the judiciary to engage in

Manitoba

La réduction des traitements imposée par le par. 9(1) de la loi 22 a violé l'al. 11d) de la *Charte*, parce que le gouvernement n'a pas respecté le processus indépendant, efficace et objectif — le CRJ — de détermination de la rémunération des juges déjà appliqué au Manitoba. De plus, du moins pour l'exercice 1994-1995, l'al. 9(1)b) empêchait effectivement la participation future du CRJ. Même si le Manitoba a pu connaître de graves difficultés financières durant la période qui a précédé l'édiction de la loi 22, la preuve n'établit pas que cette province était aux prises avec une situation suffisamment grave et exceptionnelle pour justifier la suspension de la participation du CRJ. Comme le Manitoba n'a fait valoir aucune justification pour expliquer le fait qu'on ait contourné le CRJ avant d'imposer la réduction des traitements des membres de la Cour provinciale, la suspension concrète du fonctionnement du CRJ n'est pas justifiée en vertu de l'article premier de la *Charte*. Il convient de supprimer les mots «à titre de juges de la Cour provinciale ou» qui figurent au par. 9(1) de la loi 22 et de déclarer inopérante la réduction des traitements imposée aux juges de la Cour provinciale. Bien que cette loi ne soit plus en vigueur, ce fait n'a aucune incidence sur la nature pleinement rétroactive de la présente déclaration d'invalidité. Il convient de décerner un bref de *mandamus* intimant au gouvernement du Manitoba de respecter l'obligation légale qu'il a, aux termes du par. 11.1(6) de la *Loi sur la Cour provinciale*, de mettre en œuvre le rapport du comité permanent de la législature provinciale, qui a été approuvé par la législature. Si le gouvernement persiste à vouloir réduire les traitements des juges de la Cour provinciale, il doit renvoyer la question au CRJ. Ce n'est qu'après que le CRJ aura présenté un rapport et que les exigences prévues par l'art. 11.1 de la *Loi sur la Cour provinciale* auront été remplies qu'il sera constitutionnellement permis à l'assemblée législative de réduire les traitements des juges de la Cour provinciale.

Le gouvernement du Manitoba a également violé l'indépendance de la Cour provinciale en tentant d'entamer des négociations salariales avec l'association des juges de la Cour provinciale. Ces négociations avaient expressément pour objet de fixer les traitements sans recourir au CRJ. De plus, comme les juges ne lui donnaient pas l'assurance qu'ils ne contesteraient pas la constitutionnalité de la loi 22, le gouvernement a menacé d'abandonner la recommandation conjointe. Il ressort des circonstances que l'Association n'a pas participé volontairement aux négociations et qu'elle a effectivement été contrainte de négocier. Indépendamment du caractère inégal des négociations, toutefois, il ne conve-

salary negotiations. The expectations of give and take, and of threat and counter-threat, are fundamentally at odds with judicial independence. It raises the prospect that the courts will be perceived as having altered the manner in which they adjudicate cases, and the extent to which they will protect and enforce the Constitution, as part of the process of securing the level of remuneration they consider appropriate. The attempted negotiations between the government and the judiciary were not authorized by a legal rule and thus are incapable of being justified under s. 1 of the *Charter* because they are not prescribed by law.

Finally, the Manitoba government infringed the administrative independence of the Provincial Court by closing it on a number of days. It was the executive, in ordering the withdrawal of court staff, pursuant to s. 4 of Bill 22, several days before the Chief Judge announced the closing of the Provincial Court, that shut down the court. Section 4 is therefore unconstitutional. Even if the trial judge had been right to conclude that the Chief Judge retained control over the decision to close the Provincial Court throughout, there would nevertheless have been a violation of s. 11(d), because the Chief Judge would have exceeded her constitutional authority when she made that decision. Control over the sittings of the court falls within the administrative independence of the judiciary. Administrative independence is a characteristic of judicial independence which generally has a collective or institutional dimension. Although certain decisions may be exercised on behalf of the judiciary by the Chief Judge, important decisions regarding administrative independence cannot be made by the Chief Judge alone. The decision to close the Provincial Court was precisely this kind of decision. Manitoba has attempted to justify the closure of the Provincial Court solely on the basis of financial considerations, and for that reason, the closure of the court cannot be justified under s. 1. Although reading down s. 4 of Bill 22 to the extent strictly necessary would be the normal solution in a case like this, this is difficult in relation to violations of s. 11(d) because, unlike other *Charter* provisions, s. 11(d) requires that judicial independence be secured by “objective conditions or guarantees”. To read down s. 4 to its proper scope would in effect amount to reading in those objective conditions and guarantees. This would result in a fundamental rewriting of the legislation. If the Court, however, were to strike down s. 4 in its entirety, the effect would be to prevent its application to all those employees of the Government of Manitoba

nait pas que le gouvernement et le pouvoir judiciaire engagent des négociations sur les traitements. Les concessions mutuelles, les menaces et les contre-menaces qui caractérisent de telles négociations sont fondamentalement incompatibles avec l’indépendance de la magistrature. Elles évoquent la possibilité que les tribunaux soient perçus comme ayant modifié la façon dont ils tranchent les litiges, ainsi que la mesure dans laquelle ils protègent la Constitution et la font respecter, au terme d’un processus visant à leur permettre d’obtenir le niveau de rémunération qu’ils estiment approprié. La tentative de négociation n’était pas autorisée par une règle de droit et, partant, les négociations ne peuvent être justifiées en vertu de l’article premier de la *Charte* car elles ne sont pas prescrites par une règle de droit.

Enfin, le gouvernement du Manitoba a porté atteinte à l’indépendance administrative de la Cour provinciale en fermant cette cour pendant un certain nombre de jours. C’est l’exécutif qui a fermé la cour en ordonnant le retrait du personnel de la cour, conformément à l’art. 4 de la loi 22, plusieurs jours avant que le juge en chef n’annonce la fermeture de la Cour provinciale. L’article 4 est par conséquent inconstitutionnel. Même si le juge de première instance avait eu raison de conclure que le juge en chef n’avait jamais cessé d’avoir le pouvoir de décider de fermer la Cour provinciale, il y aurait quand même eu violation de l’al. 11d), car le juge en chef aurait outrepassé le pouvoir que lui accorde la Constitution en prenant cette décision. Le pouvoir relatif aux séances de la cour relève de l’indépendance administrative de la magistrature. L’indépendance administrative est une caractéristique de l’indépendance de la magistrature qui a généralement une dimension collective ou institutionnelle. Bien que certaines décisions puissent être prises pour le compte des autres juges par le juge en chef, ce dernier ne peut pas prendre seul les décisions administratives importantes qui ont une incidence sur l’indépendance administrative. La décision de fermer la Cour provinciale était précisément une décision de ce genre. Le Manitoba a tenté de justifier la fermeture de la Cour provinciale en invoquant seulement des considérations financières, et, pour cette raison, la fermeture de la cour ne peut pas être justifiée en vertu de l’article premier. Quoique le fait de donner à l’art. 4 de la loi 22 une interprétation atténuée — mais uniquement dans la mesure strictement nécessaire — serait la solution normale dans une affaire comme la présente, elle est très difficile à appliquer dans le cas des violations de l’al. 11d) car, contrairement aux autres dispositions de la *Charte*, cet alinéa exige que l’indépendance de la magistrature soit assurée par des «conditions ou garanties objectives». Concrètement, le fait d’interpréter de façon

who were required to take leave without pay. The best solution in the circumstances is to read s. 4(1) as exempting provincial court staff from it. This is the remedy that best upholds the *Charter* values involved and will occasion the lesser intrusion on the role of the legislature.

Per La Forest J. (dissenting in part): There is agreement with substantial portions of the majority's reasons but not with the conclusions that s. 11(d) of the *Charter* prohibits salary discussions between governments and judges, and forbids governments from changing judges' salaries without first having recourse to "judicial compensation commissions". There is also disagreement with the assertion concerning the protection that provincially appointed judges, exercising functions other than criminal jurisdiction, are afforded by virtue of the preamble to the *Constitution Act, 1867*. Only minimal reference was made to this issue by counsel and, in such circumstances, the Court should avoid making far-reaching conclusions that are not necessary to the case before it. Nevertheless, in light of the importance that will be attached to the majority's views, the following comments are made. At the time of Confederation, there were no enforceable limits on the power of the British Parliament to interfere with the judiciary. By expressing, by way of preamble, a desire to have "a Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom", the framers of the *Constitution Act, 1867* did not give courts the power to strike down legislation violating the principle of judicial independence. The framers did, however, by virtue of ss. 99-100 of the *Constitution Act, 1867*, entrench the fundamental components of judicial independence set out in the *Act of Settlement* of 1701. Because only superior courts fell within the ambit of the *Act of Settlement* and under "constitutional" protection in the British sense, the protection sought to be created for inferior courts in the present appeals is in no way similar to anything found in the United Kingdom. Implying protection for judicial independence from the preambular commitment to a British-style constitution, therefore, entirely misapprehends the fundamental nature of that constitution. To the extent that courts in Canada have the power to enforce the principle of judicial independence, this power derives from the structure

atténuée l'art. 4 pour lui donner son champ d'application approprié reviendrait à considérer qu'il comporte ces conditions et garanties objectives, ce qui résulterait en une réécriture fondamentale du texte en question. En revanche, si la Cour invalidait l'art. 4 en entier, cela aurait pour effet d'empêcher l'application de celui-ci à tous les employés du gouvernement du Manitoba qui étaient tenus de prendre des jours de congé sans solde. Dans les circonstances, la meilleure solution est de donner au par. 4(1) une interprétation atténuée de manière à exempter le personnel de la cour provinciale. Il s'agit de la réparation qui permet le mieux de respecter les valeurs en cause de la *Charte* et qui entraîne la moins grande intrusion dans le rôle de la législature.

Le juge La Forest (dissident en partie): Il y a accord substantiel avec les motifs de la majorité, mais non avec la conclusion selon laquelle l'al. 11d) de la *Charte* interdit les discussions salariales entre les gouvernements et les juges et interdit aux gouvernements de modifier la rémunération des juges sans d'abord recourir aux «commissions de la rémunération des juges». Il y a également désaccord avec l'affirmation concernant la protection accordée par le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* aux juges qui sont nommés par les provinces et qui n'exercent pas une juridiction pénale. Comme les avocats ont à peine fait référence à cette question, la Cour devrait, dans de telles circonstances, éviter de tirer des conclusions d'une grande portée et qui ne sont pas nécessaires pour décider l'affaire dont elle est saisie. Néanmoins, vu l'importance qui sera inévitablement accordée aux vues de la majorité, les commentaires suivants s'imposent. Au moment de la Confédération, il n'existait pas de limites applicables au pouvoir du Parlement britannique de porter atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire. En exprimant, dans un préambule, le désir d'avoir «une constitution semblable dans son principe à celle du Royaume-Uni», les rédacteurs de la *Loi constitutionnelle de 1867* n'ont pas donné aux tribunaux le pouvoir d'annuler une loi portant atteinte au principe de l'indépendance de la magistrature. Cependant, au moyen des art. 99 et 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ils ont effectivement constitutionnalisés les éléments fondamentaux de l'indépendance judiciaire énoncés dans l'*Act of Settlement* de 1701. Étant donné que seules les cours supérieures relevaient du champ d'application de l'*Act of Settlement* et étaient visées par la protection «constitutionnelle», au sens britannique de ce terme, la protection qu'on cherche à créer en faveur des tribunaux inférieurs dans les présents pourvois ne s'apparente d'aucune façon à quoi que ce soit au Royaume-Uni. Par conséquent, inférer la protection de l'indépendance de la magistrature du désir exprimé dans

of Canadian, and not British, constitutionalism. Our Constitution expressly contemplates both the power of judicial review (in s. 52 of the *Constitution Act, 1982*) and guarantees of judicial independence (in ss. 96-100 of the *Constitution Act, 1867* and s. 11(d) of the *Charter*). Given that the express provisions dealing with constitutional protection for judicial independence have specifically spelled out their application, it seems strained to extend the ambit of this protection by reference to a general preambular statement. It is emphasized that these express protections for judicial independence are broad and powerful. They apply to all superior court and other judges specified in s. 96 of the *Constitution Act, 1867* as well as to inferior (provincial) courts exercising criminal jurisdiction. Nothing presented in these appeals suggests that these guarantees are not sufficient to ensure the independence of the judiciary as a whole. Should the foregoing provisions be found wanting, the *Charter* may conceivably be brought into play.

While salary commissions and a concomitant policy to avoid discussing remuneration other than through the making of representations to commissions may be desirable as matters of legislative policy, they are not mandated by s. 11(d). To read these requirements into that section represents both an unjustified departure from established precedents and a partial usurpation of the provinces' power to set the salaries of inferior court judges pursuant to ss. 92(4) and 92(14) of the *Constitution Act, 1867*. The guarantee of judicial independence inhering in s. 11(d) redounds to the benefit of the judged, not the judges. Section 11(d) therefore does not grant judges a level of independence to which they feel they are entitled. Rather, it guarantees only that degree of independence necessary to ensure that tribunals exercising criminal jurisdiction act, and are perceived to act, in an impartial manner. Judicial independence must include protection against interference with the financial security of the court as an institution. However, the possibility of economic manipulation arising from changes to judges' salaries as a class does not justify the imposition of judicial compensation commissions as a constitutional imperative. By employing the reasonable percep-

le préambule de se doter d'une constitution d'inspiration britannique c'est se méprendre complètement sur la nature fondamentale de cette constitution. Dans la mesure où les tribunaux canadiens ont le pouvoir de faire respecter le principe de l'indépendance de la magistrature, ce pouvoir découle de la structure du constitutionnalisme canadien, et non du constitutionnalisme britannique. Notre Constitution prévoit expressément et le pouvoir de contrôle judiciaire (à l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*) et des garanties d'indépendance de la magistrature (aux art. 96 à 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et à l'al. 11d) de la *Charte*). Compte tenu du fait que les dispositions expresses traitant de la protection constitutionnelle de l'indépendance de la magistrature spécifient leur champ d'application, il semble exagéré d'étendre la portée de cette protection en se référant à une déclaration générale faite dans un préambule. On souligne que les mesures expresses de protection de l'indépendance de la magistrature sont étendues et puissantes. Elles s'appliquent à tous les juges des cours supérieures et des autres tribunaux précisés à l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ainsi qu'à ceux des cours inférieures (provinciales) exerçant une juridiction pénale. Rien de ce qui a été présenté dans les présents pourvois n'indique que ces mesures sont insuffisantes pour garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire dans son ensemble. Si les dispositions susmentionnées se révélaient insuffisantes, il est concevable que la *Charte* puisse entrer en jeu.

Bien que l'établissement de commissions de la rémunération et d'une politique concomitante interdisant de discuter de rémunération autrement que par la présentation d'observations à ces commissions puissent être des mesures souhaitables du point de vue de la politique législative, l'al. 11d) ne les rend pas obligatoires. Considérer que cet alinéa comporte ces prescriptions constitue à la fois une entorse injustifiée à la jurisprudence établie et une usurpation partielle du pouvoir de fixer la rémunération des juges des tribunaux inférieurs qui est accordé aux provinces par les par. 92(4) et (14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La garantie d'indépendance judiciaire prévue à l'al. 11d) bénéficie aux personnes jugées et non aux juges. L'alinéa 11d) n'accorde donc pas aux juges le niveau d'indépendance auquel ils estiment avoir droit. Il leur garantit plutôt uniquement le degré d'indépendance nécessaire pour faire en sorte que les tribunaux exerçant une juridiction pénale agissent avec impartialité et soient perçus comme tels. L'indépendance judiciaire doit comprendre la protection contre les atteintes à la sécurité financière de la cour en tant qu'institution. Cependant, la possibilité qu'il y ait manipulation économique découlant de modifications appor-

tion test, judges are able to distinguish between changes to their remuneration effected for a valid public purpose and those designed to influence their decisions. Although this test applies to all changes to judicial remuneration, different types of changes warrant different levels of scrutiny. Changes to judicial salaries that apply equally to substantially all persons paid from public funds would almost inevitably be considered constitutional. Indeed, a reasonable, informed person would not view the linking of judges' salaries to those of civil servants as compromising judicial independence. Differential increases to judicial salaries would warrant a greater degree of scrutiny, and differential decreases would invite the highest level of review. In determining whether a differential change raises a perception of interference, regard must be had to both the purpose and the effect of the impugned salary change. In considering the effect of differential changes on judicial independence, the question is whether the distinction between judges and other persons paid from public funds amounts to a "substantial" difference in treatment. Trivial or insignificant differences are unlikely to threaten judicial independence. Finally, in most circumstances, a reasonable, informed person would not view direct consultations between the government and the judiciary over salaries as imperiling judicial independence. If a government uses salary discussions to attempt to influence or manipulate the judiciary, the government's actions will be reviewed according to the same reasonable perception test that applies to salary changes.

Since the governments of P.E.I. and Alberta were not required to have recourse to a salary commission, the wage reductions they imposed on Provincial Court judges as part of an overall public economic measure were consistent with s. 11(d) of the *Charter*. There is no evidence that the reductions were introduced in order to influence or manipulate the judiciary. A reasonable person would not perceive them, therefore, as threatening judicial independence. As well, since salary commissions are not constitutionally required, the Manitoba

tées aux traitements des juges en tant que catégorie ne justifie toutefois pas d'imposer, en tant qu'impératif constitutionnel, le recours à des commissions chargées d'examiner la rémunération des juges. En recourant au critère de la perception raisonnable, les juges sont capables d'établir une distinction entre les changements qui sont apportés à leur rémunération pour réaliser un objectif d'intérêt général valable et les changements qui visent à influencer leurs décisions. Bien que ce critère s'applique à tous les types de changements apportés à la rémunération des juges, certains changements réclament des degrés d'examen différents. Les changements qui sont apportés aux traitements des juges et qui s'appliquent de la même manière à la quasi-totalité des personnes rémunérées sur les fonds publics seraient presque inmanquablement jugés constitutionnels. De fait, une personne raisonnable et bien renseignée ne considérerait pas que l'établissement d'un lien entre la rémunération des juges et celle des fonctionnaires compromet l'indépendance de la magistrature. Des hausses différentes apportées aux traitements des juges commanderaient un examen plus approfondi, et des baisses différentes appelleraient l'examen le plus approfondi. Pour déterminer si une modification différente fait naître une impression d'ingérence, il faut tenir compte à la fois de l'objet du changement de rémunération contesté et de son effet. Pour examiner l'effet qu'ont des changements différents sur l'indépendance de la magistrature, il faut se demander si la distinction faite entre les juges et d'autres personnes rémunérées sur les fonds publics se traduit par une différence «substantielle» dans la façon dont ils sont traités. Il est peu probable que des différences minimales ou négligeables menacent l'indépendance judiciaire. Enfin, dans la plupart des cas, une personne raisonnable et bien renseignée ne considérerait pas que les discussions salariales entre les juges et le gouvernement mettent en péril l'indépendance de la magistrature. Si un gouvernement utilise de telles discussions pour tenter d'influencer ou de manipuler les juges, les actes de ce gouvernement seront examinés en fonction du critère de la perception raisonnable qui s'applique aux changements apportés à la rémunération.

Puisque les gouvernements de l'Î.-P.-É. et de l'Alberta n'étaient pas obligés de recourir à une commission de la rémunération, les réductions des traitements qu'ils ont imposées aux juges de leur Cour provinciale respective, dans le cadre de mesures économiques générales, n'ont pas porté atteinte à l'al. 11d) de la *Charte*. Il n'y a aucune preuve que les réductions des traitements ont été imposées afin d'influencer ou de manipuler les juges. Une personne raisonnable ne percevrait donc pas ces réductions comme une menace à l'indépendance de la

government's avoidance of the commission process did not violate s. 11(d). Although Bill 22 treated judges differently from most other persons paid from public funds, there is no evidence that the differences evince an intention to interfere with judicial independence. Differences in the classes of persons affected by Bill 22 necessitated differences in treatment. Moreover, the effect of the distinctions on the financial status of judges *vis-à-vis* others paid from public monies is essentially trivial. The Manitoba scheme was a reasonable and practical method of ensuring that judges and other appointees were treated equally in comparison to civil servants. A reasonable person would not perceive this scheme as threatening the financial security of judges in any way. However, the Manitoba government's refusal to sign a joint recommendation to the JCC, unless the judges agreed to forego their legal challenge of Bill 22, constituted a violation of judicial independence. The government placed economic pressure on the judges so that they would concede the constitutionality of the planned salary changes. The financial security component of judicial independence must include protection of judges' ability to challenge legislation implicating their own independence free from the reasonable perception that the government might penalize them financially for doing so.

magistrature. De même, puisque les commissions de la rémunération ne sont pas exigées par la Constitution, la décision du gouvernement manitobain d'éviter le recours à la commission n'a pas violé l'al. 11d). Bien que la loi 22 ait traité les juges différemment de la plupart des autres personnes rémunérées sur les fonds publics, il n'y a aucune preuve que ces différences témoignent d'une intention de porter atteinte à l'indépendance des juges. Les différences qui existent relativement aux catégories de personnes qui étaient visées par la loi 22 ont nécessité des différences de traitement. De plus, l'effet de ces distinctions sur la situation financière des juges par rapport à celles d'autres personnes rémunérées sur les fonds publics est, au fond, négligeable. La solution manitobaine était un moyen raisonnable et pratique de faire en sorte que les juges et d'autres personnes titulaires d'une nomination soient traités de façon comparable aux fonctionnaires. Une personne raisonnable ne percevrait pas cette solution comme constituant, de quelque façon que ce soit, une menace pour la sécurité financière des juges. Cependant, le refus du gouvernement du Manitoba de soumettre une recommandation conjointe au CRJ, à moins que les juges ne conviennent d'abandonner leur contestation judiciaire de la constitutionnalité de la loi 22, a constitué une atteinte à l'indépendance de la magistrature. Le gouvernement a exercé de la pression financière sur les juges pour les inciter à concéder la constitutionnalité de la réduction des traitements envisagée. L'aspect sécurité financière de l'indépendance judiciaire doit comprendre la protection de la capacité des juges de contester des dispositions législatives mettant en jeu leur propre indépendance, sans entretenir la perception raisonnable que le gouvernement pourrait les pénaliser financièrement parce qu'ils le font.

Cases Cited

By Lamer C.J.

Considered: *Valente v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673, aff'g (1983), 2 C.C.C. (3d) 417; *Beauregard v. Canada*, [1986] 2 S.C.R. 56; **referred to:** *Cooper v. Canada (Human Rights Commission)*, [1996] 3 S.C.R. 854; *R. v. Avery*, [1995] P.E.I.J. No. 42 (QL); *R. v. Généreux*, [1992] 1 S.C.R. 259; *MacKeigan v. Hickman*, [1989] 2 S.C.R. 796; *Switzman v. Elbling*, [1957] S.C.R. 285; *MacMillan Bloedel Ltd. v. Simpson*, [1995] 4 S.C.R. 725; *Re Residential Tenancies Act, 1979*, [1981] 1 S.C.R. 714; *New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)*, [1993] 1 S.C.R. 319; *Harvey v. New Brunswick (Attorney General)*, [1996] 2 S.C.R. 876; *Reference re Resolution to*

Jurisprudence

Citée par le juge en chef Lamer

Arrêts examinés: *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673, conf. (1983), 2 C.C.C. (3d) 417; *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56; **arrêts mentionnés:** *Cooper c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1996] 3 R.C.S. 854; *R. c. Avery*, [1995] P.E.I.J. No. 42 (QL); *R. c. Généreux*, [1992] 1 R.C.S. 259; *MacKeigan c. Hickman*, [1989] 2 R.C.S. 796; *Switzman c. Elbling*, [1957] R.C.S. 285; *MacMillan Bloedel Ltd. c. Simpson*, [1995] 4 R.C.S. 725; *Renvoi relatif à la Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714; *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319; *Harvey c. Nouveau-Brunswick (Procureur gén-*

Amend the Constitution, [1981] 1 S.C.R. 753; *Hunt v. T & N PLC*, [1993] 4 S.C.R. 289; *Morguard Investments Ltd. v. De Savoye*, [1990] 3 S.C.R. 1077; *Huson v. Township of South Norwich* (1895), 24 S.C.R. 145; *Reference re Manitoba Language Rights*, [1985] 1 S.C.R. 721; *Saumur v. City of Quebec*, [1953] 2 S.C.R. 299; *Southam Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1990] 3 F.C. 465; *Reference re Alberta Statutes*, [1938] S.C.R. 100; *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, [1987] 2 S.C.R. 2; *Reference re Bill 30, An Act to amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 S.C.R. 1148; *Fraser v. Public Service Staff Relations Board*, [1985] 2 S.C.R. 455; *R. v. Power*, [1994] 1 S.C.R. 601; *R. v. Lippé*, [1991] 2 S.C.R. 114; *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board*, [1978] 1 S.C.R. 369; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.* (1983), 25 Alta. L.R. (2d) 195, aff'd (1983), 5 D.L.R. (4th) 121, aff'd [1985] 1 S.C.R. 295; *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863; *R. v. Askov*, [1990] 2 S.C.R. 1199; *R. v. Collins*, [1987] 1 S.C.R. 265; *Ramsden v. Peterborough (City)*, [1993] 2 S.C.R. 1084; *R. v. Morgentaler*, [1993] 3 S.C.R. 463; *R. v. Sparrow*, [1990] 1 S.C.R. 1075; *Lavigne v. Ontario Public Service Employees Union*, [1991] 2 S.C.R. 211; *Judges v. Attorney-General of Saskatchewan*, [1937] 2 D.L.R. 209; *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373; *Mahe v. Alberta*, [1990] 1 S.C.R. 342; *Lowther v. Prince Edward Island* (1994), 118 D.L.R. (4th) 665; *Dagenais v. Canadian Broadcasting Corp.*, [1994] 3 S.C.R. 835; *R. v. Laba*, [1994] 3 S.C.R. 965; *R. v. Paquette* (1987), 38 C.C.C. (3d) 333; *R. v. Yes Holdings Ltd.* (1987), 40 C.C.C. (3d) 30; *Ruffo v. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 S.C.R. 267; *Osborne v. Canada (Treasury Board)*, [1991] 2 S.C.R. 69; *R. v. Thomsen*, [1988] 1 S.C.R. 640; *Singh v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177; *Schachter v. Canada*, [1992] 2 S.C.R. 679; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *McKinney v. University of Guelph*, [1990] 3 S.C.R. 229; *Egan v. Canada*, [1995] 2 S.C.R. 513; *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038.

By La Forest J. (dissenting in part)

Phillips v. Nova Scotia (Commission of Inquiry into the Westray Mine Tragedy), [1995] 2 S.C.R. 97; *Attorney General of Quebec v. Cumming*, [1978] 2 S.C.R. 605; *The Queen in Right of Manitoba v. Air Canada*, [1980] 2 S.C.R. 303; *Winner v. S.M.T. (Eastern) Ltd.*, [1951] S.C.R. 887; *Law Society of Upper Canada v. Skapinker*, [1984] 1 S.C.R. 357; *New Brunswick Broad-*

ral, [1996] 2 R.C.S. 876; *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753; *Hunt c. T & N PLC*, [1993] 4 R.C.S. 289; *Morguard Investments Ltd. c. De Savoye*, [1990] 3 R.C.S. 1077; *Huson c. Township of South Norwich* (1895), 24 R.C.S. 145; *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721; *Saumur c. City of Quebec*, [1953] 2 R.C.S. 299; *Southam Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1990] 3 C.F. 465; *Reference re Alberta Statutes*, [1938] R.C.S. 100; *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2; *Renvoi relatif au projet de loi 30, An Act to amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 R.C.S. 1148; *Fraser c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique*, [1985] 2 R.C.S. 455; *R. c. Power*, [1994] 1 R.C.S. 601; *R. c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114; *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.* (1983), 25 Alta. L.R. (2d) 195, conf. (1983), 5 D.L.R. (4th) 121, conf. [1985] 1 R.C.S. 295; *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863; *R. c. Askov*, [1990] 2 R.C.S. 1199; *R. c. Collins*, [1987] 1 R.C.S. 265; *Ramsden c. Peterborough (Ville)*, [1993] 2 R.C.S. 1084; *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463; *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075; *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*, [1991] 2 R.C.S. 211; *Judges c. Attorney-General of Saskatchewan*, [1937] 2 D.L.R. 209; *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373; *Mahe c. Alberta*, [1990] 1 R.C.S. 342; *Lowther c. Prince Edward Island* (1994), 118 D.L.R. (4th) 665; *Dagenais c. Société Radio-Canada*, [1994] 3 R.C.S. 835; *R. c. Laba*, [1994] 3 R.C.S. 965; *R. c. Paquette* (1987), 38 C.C.C. (3d) 333; *R. c. Yes Holdings Ltd.* (1987), 40 C.C.C. (3d) 30; *Ruffo c. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 R.C.S. 267; *Osborne c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1991] 2 R.C.S. 69; *R. c. Thomsen*, [1988] 1 R.C.S. 640; *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177; *Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229; *Egan c. Canada*, [1995] 2 R.C.S. 513; *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038.

Citée par le juge La Forest (dissident en partie)

Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray), [1995] 2 R.C.S. 97; *Procureur général du Québec c. Cumming*, [1978] 2 R.C.S. 605; *La Reine du chef du Manitoba c. Air Canada*, [1980] 2 R.C.S. 303; *Winner c. S.M.T. (Eastern) Ltd.*, [1951] R.C.S. 887; *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] 1 R.C.S. 357; *New Bruns-*

casting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly), [1993] 1 S.C.R. 319; *Beauregard v. Canada*, [1986] 2 S.C.R. 56; *Madzimbamuto v. Lardner-Burke*, [1969] 1 A.C. 645; *Manuel v. Attorney-General*, [1983] Ch. 77; *Switzman v. Elbling*, [1957] S.C.R. 285; *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, [1987] 2 S.C.R. 2; *Reference re Alberta Statutes*, [1938] S.C.R. 100; *Fraser v. Public Service Staff Relations Board*, [1985] 2 S.C.R. 455; *RWDSU v. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 573; *Attorney General for Canada and Dupond v. Montreal*, [1978] 2 S.C.R. 770; *McVey (Re)*, [1992] 3 S.C.R. 475; *Valente v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673; *Gratton v. Canadian Judicial Council*, [1994] 2 F.C. 769; *R. v. Lippé*, [1991] 2 S.C.R. 114; *R. v. Kuldip*, [1990] 3 S.C.R. 618; *R. v. Généreux*, [1992] 1 S.C.R. 259; *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143.

Statutes and Regulations Cited

Act of Settlement (U.K.), 12 & 13 Will. 3, c. 2, s. 3, para. 7.
An Act to Amend the Provincial Court Act, S.P.E.I. 1988, c. 54, s. 1.
An Act to Amend the Provincial Court Act, S.P.E.I. 1994, c. 49, s. 1.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 2, 7-14, 11(d), 15, 23, 24.
Commissions and Salaries of Judges Act (U.K.), 1 Geo. 3, c. 23.
Constitution Act, 1867, preamble, ss. 17, 91, 92, 92(4), 92(14), 96-100.
Constitution Act, 1982, ss. 35(1), 52.
Courts of Justice Act, R.S.O. 1990, c. C.43, Schedule (Appendix A of Framework Agreement) [ad. 1994, c. 12, s. 48], paras. 2, 6, 7, 11, 20, 27.
Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, ss. 90(1), 145(5), 253 [rep. & sub. c. 32 (4th Supp.), s. 59], 266, 784(1).
Judicature Act, R.S.A. 1980, c. J-1, s. 25 [rep. & sub. 1981, c. 51, s. 2].
Management Employees Pension Plan, Alta. Reg. 367/93.
Payment to Provincial Judges Amendment Regulation, Alta. Reg. 116/94, s. 1.
Payment to Provincial Judges Amendment Regulation, Alta. Reg. 171/91.
Provincial Affairs and Attorney General (Miscellaneous Amendments) Act, S.P.E.I. 1995, c. 32, s. 10.
Provincial Court Act, R.S.B.C. 1979, c. 341 [am. 1994, c. 26, s. 15], s. 7.1(1), (2), (10).
Provincial Court Act, R.S.M. 1987, c. C275, s. 11.1 [ad. 1989-90, c. 34, s. 7].

wick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative), [1993] 1 R.C.S. 319; *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56; *Madzimbamuto c. Lardner-Burke*, [1969] 1 A.C. 645; *Manuel c. Attorney-General*, [1983] Ch. 77; *Switzman c. Elbling*, [1957] R.C.S. 285; *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2; *Reference re Alberta Statutes*, [1938] R.C.S. 100; *Fraser c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique*, [1985] 2 R.C.S. 455; *SDGMR c. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 573; *Procureur général du Canada et Dupond c. Montréal*, [1978] 2 R.C.S. 770; *McVey (Re)*, [1992] 3 R.C.S. 475; *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673; *Gratton c. Conseil canadien de la magistrature*, [1994] 2 C.F. 769; *R. c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114; *R. c. Kuldip*, [1990] 3 R.C.S. 618; *R. c. Généreux*, [1992] 1 R.C.S. 259; *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143.

Lois et règlements cités

Act of Settlement (R.-U.), 12 & 13 Will. 3, ch. 2, art. 3, par. 7.
An Act to Amend the Provincial Court Act, S.P.E.I. 1988, ch. 54, art. 1.
An Act to Amend the Provincial Court Act, S.P.E.I. 1994, ch. 49, art. 1.
Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 2, 7-14, 11d), 15, 23, 24.
Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 90(1), 145(5), 253 [abr. & rempl. ch. 32 (4^e suppl.), art. 59], 266, 784(1).
Commissions and Salaries of Judges Act (R.-U.), 1 Geo. 3, ch. 23.
Judicature Act, R.S.A. 1980, ch. J-1, art. 25 [abr. & rempl. 1981, ch. 51, art. 2].
Loi constitutionnelle de 1867, préambule, art. 17, 91, 92, 92(4), 92(14), 96 à 100.
Loi constitutionnelle de 1982, art. 35(1), 52.
Loi sur la Cour provinciale, L.R.M. 1987, ch. C275, art. 11.1 [aj. 1989-90, ch. 34, art. 7].
Loi sur la réduction de la semaine de travail et la gestion des salaires dans le secteur public, L.M. 1993, ch. 21, art. 3, 4, 9.
Loi sur les tribunaux judiciaires, L.R.O. 1990, ch. C.43, Annexe (Appendice A de la convention cadre) [aj. 1994, ch. 12, art. 48], art. 2, 6, 7, 11, 20, 27.
Management Employees Pension Plan, Alta. Reg. 367/93.
Payment to Provincial Judges Amendment Regulation, Alta. Reg. 116/94, art. 1.
Payment to Provincial Judges Amendment Regulation, Alta. Reg. 171/91.

- Provincial Court Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. P-25, ss. 3(3) [rep. & sub. 1994, c. 49, s. 1; am. *idem*, c. 51, s. 10; am. 1995, c. 32, s. 10], 4, 8(1)(c), 10 [rep. & sub. 1995, c. 32, s. 10], 12(2), 13, 17.
- Provincial Court Act, 1991*, S.N. 1991, c. 15, s. 28(3), (7).
- Provincial Court Judges Act*, S.A. 1981, c. P-20.1, ss. 10(1)(d), (e), 11(1)(b), (c), (2), 13(1), 17(1).
- Provincial Judges and Masters in Chambers Pension Plan Amendment Regulation*, Alta. Reg. 29/92.
- Public Sector Pay Reduction Act*, S.P.E.I. 1994, c. 51, ss. 1(d), 6(1), (2), 9, 10, 11, 12(1).
- Public Sector Pay Reduction Act: Interpretation Regulations*, EC631/94.
- Public Sector Reduced Work Week and Compensation Management Act*, S.M. 1993, c. 21, ss. 3, 4, 9.
- Supreme Court Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. S-10, s. 18.
- Provincial Affairs and Attorney General (Miscellaneous Amendments) Act*, S.P.E.I. 1995, ch. 32, art. 10.
- Provincial Court Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 341 [mod. 1994, ch. 26, art. 15], art. 7.1(1), (2), (10).
- Provincial Court Act*, R.S.P.E.I. 1988, ch. P-25, art. 3(3) [abr. & rempl. 1994, ch. 49, art. 1; mod. *idem*, ch. 51, art. 10; mod. 1995, ch. 32, art. 10], 4, 8(1)(c), 10 [abr. & rempl. 1995, ch. 32, art. 10], 12(2), 13, 17.
- Provincial Court Act, 1991*, S.N. 1991, ch. 15, art. 28(3), (7).
- Provincial Court Judges Act*, S.A. 1981, ch. P-20.1, art. 10(1)(d), e), 11(1)(b), c), (2), 13(1), 17(1).
- Provincial Judges and Masters in Chambers Pension Plan Amendment Regulation*, Alta. Reg. 29/92.
- Public Sector Pay Reduction Act*, S.P.E.I. 1994, ch. 51, art. 1d), 6(1), (2), 9, 10, 11, 12(1).
- Public Sector Pay Reduction Act: Interpretation Regulations*, EC631/94.
- Supreme Court Act*, R.S.P.E.I. 1988, ch. S-10, art. 18.

Authors Cited

- Black's Law Dictionary*, 6th ed. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1990, "negotiate".
- Blackstone, William, Sir. *Commentaries on the Laws of England*, 4th ed., Book 1. Oxford: Clarendon Press, 1770.
- Canada. Department of Justice. *Report and Recommendations of the 1995 Commission on Judges' Salaries and Benefits*, September 1996.
- Dicey, Albert Venn. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10th ed. London: MacMillan, 1959.
- Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. By Ruth Sullivan. Toronto: Butterworths, 1994.
- Dyzenhaus, David. "Developments in Administrative Law: The 1992-93 Term" (1994), 5 *S.C.L.R.* (2d) 189.
- Friedland, Martin L. *A Place Apart: Judicial Independence and Accountability in Canada*. Ottawa: Canadian Judicial Council, 1995.
- Gibson, Dale. "Constitutional Amendment and the Implied Bill of Rights" (1966-67), 12 *McGill L.J.* 497.
- Hamilton, Alexander. *The Federalist*, No. 78. In Alexander Hamilton, James Madison and John Jay, *The Federalist Or, The New Constitution*. London: Dent, 1992, 397.
- Heuston, R. F. V. *Lives of the Lord Chancellors 1885-1940*. Oxford: Clarendon Press, 1964.
- Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 3rd ed. (Supplemented). Scarborough, Ont.: Carswell, 1992 (loose-leaf updated 1996, release 1).

Doctrine citée

- Black's Law Dictionary*, 6th ed. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1990, "negotiate".
- Blackstone, William, Sir. *Commentaires sur les lois anglaises*, t. 1. Traduit de l'anglais par N. M. Chompré. Paris: Bossange, 1822.
- Canada. Ministère de la Justice. *Rapport et recommandations de la Commission de 1995 sur le traitement et les avantages des juges*, septembre 1996.
- Dicey, Albert Venn. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10th ed. London: MacMillan, 1959.
- Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. By Ruth Sullivan. Toronto: Butterworths, 1994.
- Dyzenhaus, David. "Developments in Administrative Law: The 1992-93 Term" (1994), 5 *S.C.L.R.* (2d) 189.
- Friedland, Martin L. *Une place à part: l'indépendance et la responsabilité de la magistrature au Canada*. Ottawa: Conseil canadien de la magistrature, 1995.
- Gibson, Dale. "Constitutional Amendment and the Implied Bill of Rights" (1966-67), 12 *R.D. McGill* 497.
- Hamilton, Alexander. *Le fédéraliste*, n° 78. Dans Alexander Hamilton, John Jay et James Madison, *Le fédéraliste*. Paris: Economica, 1988, 644.
- Heuston, R. F. V. *Lives of the Lord Chancellors 1885-1940*. Oxford: Clarendon Press, 1964.
- Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 3rd ed. (Supplemented). Scarborough, Ont.: Carswell, 1992 (loose-leaf updated 1996, release 1).

- Kurland, Philip B. "The Constitution and the Tenure of Federal Judges: Some Notes from History" (1968-69), 36 *U. Chi. L. Rev.* 665.
- Laskin, Bora. "An Inquiry into the Diefenbaker Bill of Rights" (1959), 37 *Can. Bar Rev.* 77.
- Lederman, W. R. "The Independence of the Judiciary" (1956), 34 *Can. Bar Rev.* 769, 1139.
- Manitoba. Law Reform Commission. Report 72. *Report on the Independence of Provincial Judges*. Winnipeg: The Commission, 1989.
- Renke, Wayne N. *Invoking Independence: Judicial Independence as a No-cut Wage Guarantee*. Points of View No. 5. Edmonton: Centre for Constitutional Studies, 1994.
- Schauer, Frederick. "Giving Reasons" (1995), 47 *Stan. L. Rev.* 633.
- Schmeiser, Douglas A., and W. Howard McConnell. *The Independence of Provincial Court Judges: A Public Trust*. Toronto: Canadian Association of Provincial Court Judges, 1996.
- Scott, F. R. *Civil Liberties and Canadian Federalism*. Toronto: University of Toronto Press, 1959.
- Shetreet, Shimon. "Judicial Independence: New Conceptual Dimensions and Contemporary Challenges". In Shimon Shetreet and Jules Deschênes, eds., *Judicial Independence: The Contemporary Debate*. Dordrecht, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1985, 590.
- Turpin, Colin. *British Government and the Constitution: Text, Cases and Materials*, 3rd ed. London: Butterworths, 1995.
- United Kingdom. House of Lords. *Parliamentary Debates*, vol. 90, cols. 67-68, November 23, 1933.
- United Nations. Commission on Human Rights. *Draft Universal Declaration on the Independence of Justice*, 1988.
- United Nations. Seventh Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders. *Basic Principles on the Independence of the Judiciary*. New York: United Nations, Department of Public Information, 1988.
- Wade, E. C. S., and A. W. Bradley. *Constitutional and Administrative Law*, 11th ed. By A. W. Bradley and K. D. Ewing with T. St. J. N. Bates. London: Longman, 1993.
- Weiler, Paul C. "The Supreme Court and the Law of Canadian Federalism" (1973), 23 *U.T.L.J.* 307.
- Kurland, Philip B. "The Constitution and the Tenure of Federal Judges: Some Notes from History" (1968-69), 36 *U. Chi. L. Rev.* 665.
- Laskin, Bora. "An Inquiry into the Diefenbaker Bill of Rights" (1959), 37 *R. du B. can.* 77.
- Lederman, W. R. "The Independence of the Judiciary" (1956), 34 *R. du B. can.* 769, 1139.
- Manitoba. Commission de réforme du droit. Report 72. *Report on the Independence of Provincial Judges*. Winnipeg: La Commission, 1989.
- Nations Unies. Commission des droits de l'Homme. *Projet de déclaration universelle sur l'indépendance de la justice*, 1988.
- Nations Unies. Septième Congrès pour la prévention du crime et le traitement des délinquants. *Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature*. New York: Nations Unies, Département de l'information, 1988.
- Renke, Wayne N. *Invoking Independence: Judicial Independence as a No-cut Wage Guarantee*. Points de vue n° 5. Edmonton: Centre d'études constitutionnelles, 1994.
- Schauer, Frederick. "Giving Reasons" (1995), 47 *Stan. L. Rev.* 633.
- Schmeiser, Douglas A., et W. Howard McConnell. *L'indépendance des juges des cours provinciales: un gage commun*. Toronto: Association canadienne des juges de cours provinciales, 1996.
- Scott, F. R. *Civil Liberties and Canadian Federalism*. Toronto: University of Toronto Press, 1959.
- Shetreet, Shimon. "Judicial Independence: New Conceptual Dimensions and Contemporary Challenges". In Shimon Shetreet and Jules Deschênes, eds., *Judicial Independence: The Contemporary Debate*. Dordrecht, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1985, 590.
- Turpin, Colin. *British Government and the Constitution: Text, Cases and Materials*, 3rd ed. London: Butterworths, 1995.
- United Kingdom. House of Lords. *Parliamentary Debates*, vol. 90, cols. 67-68, November 23, 1933.
- Wade, E. C. S., and A. W. Bradley. *Constitutional and Administrative Law*, 11th ed. By A. W. Bradley and K. D. Ewing with T. St. J. N. Bates. London: Longman, 1993.
- Weiler, Paul C. "The Supreme Court and the Law of Canadian Federalism" (1973), 23 *U.T.L.J.* 307.

APPEAL from a judgment of the Prince Edward Island Supreme Court, Appeal Division (1994), 125 Nfld. & P.E.I.R. 335, 389 A.P.R. 335, 120 D.L.R. (4th) 449, 95 C.C.C. (3d) 1, 33 C.P.C. (3d)

POURVOI contre un arrêt de la Cour suprême de l'Île-du-Prince-Édouard, Section d'appel (1994), 125 Nfld. & P.E.I.R. 335, 389 A.P.R. 335, 120 D.L.R. (4th) 449, 95 C.C.C. (3d) 1, 33 C.P.C.

76, [1994] P.E.I.J. No. 123 (QL), in the matter of a reference concerning the remuneration of the Provincial Court judges of Prince Edward Island. Appeal allowed in part, La Forest J. dissenting.

APPEAL and CROSS-APPEAL from a judgment of the Prince Edward Island Supreme Court, Appeal Division (1995), 130 Nfld. & P.E.I.R. 29, 405 A.P.R. 29, 124 D.L.R. (4th) 528, 39 C.P.C. (3d) 241, [1995] P.E.I.J. No. 66 (QL), in the matter of a reference concerning the independence and impartiality of the Provincial Court judges of Prince Edward Island. Appeal allowed in part, La Forest J. dissenting. Cross-appeal allowed in part.

APPEAL from a judgment of the Alberta Court of Appeal (1995), 169 A.R. 178, 97 W.A.C. 178, 31 Alta. L.R. (3d) 190, 100 C.C.C. (3d) 167, [1995] 8 W.W.R. 747, [1995] A.J. No. 610 (QL), dismissing for want of jurisdiction the Crown's appeal from a judgment of the Court of Queen's Bench (1994), 160 A.R. 81, 25 Alta. L.R. (3d) 158, [1995] 2 W.W.R. 469, [1994] A.J. No. 866 (QL), declaring certain sections of the *Provincial Court Judges Act* of no force or effect. Appeal on issue of jurisdiction allowed. Appeal on constitutional issues allowed in part, La Forest J. dissenting in part.

APPEAL from a judgment of the Manitoba Court of Appeal (1995), 102 Man. R. (2d) 51, 93 W.A.C. 51, 37 C.P.C. (3d) 207, 125 D.L.R. (4th) 149, 30 C.R.R. (2d) 326, [1995] 5 W.W.R. 641, [1995] M.J. No. 170 (QL), allowing the Crown's appeal and dismissing the Provincial Court judges' cross-appeal from a judgment of the Court of Queen's Bench (1994), 98 Man. R. (2d) 67, 30 C.P.C. (3d) 31, [1994] M.J. No. 646 (QL), dismissing the Provincial Court judges' application to have *The Public Sector Reduced Work Week and Compensation Management Act* declared unconstitutional, but reading down the legislation. Appeal allowed, La Forest J. dissenting in part.

(3d) 76, [1994] P.E.I.J. No. 123 (QL), dans l'affaire d'un renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard. Pourvoi accueilli en partie, le juge La Forest est dissident.

POURVOI et POURVOI INCIDENT contre un arrêt de la Cour suprême de l'Île-du-Prince-Édouard, Section d'appel (1995), 130 Nfld. & P.E.I.R. 29, 405 A.P.R. 29, 124 D.L.R. (4th) 528, 39 C.P.C. (3d) 241, [1995] P.E.I.J. No. 66 (QL), dans l'affaire d'un renvoi relatif à l'indépendance et à l'impartialité des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard. Pourvoi accueilli en partie, le juge La Forest est dissident. Pourvoi incident accueilli en partie.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta (1995), 169 A.R. 178, 97 W.A.C. 178, 31 Alta. L.R. (3d) 190, 100 C.C.C. (3d) 167, [1995] 8 W.W.R. 747, [1995] A.J. No. 610 (QL), qui a rejeté, pour absence de compétence, l'appel du ministère public contre un jugement de la Cour du Banc de la Reine (1994), 160 A.R. 81, 25 Alta. L.R. (3d) 158, [1995] 2 W.W.R. 469, [1994] A.J. No. 866 (QL), déclarant inopérants certains articles de la *Provincial Court Judges Act*. Pourvoi relatif à la question de la compétence accueilli. Pourvoi relatif aux questions constitutionnelles accueilli en partie, le juge La Forest est dissident en partie.

POURVOI contre un jugement de la Cour d'appel du Manitoba (1995), 102 Man. R. (2d) 51, 93 W.A.C. 51, 37 C.P.C. (3d) 207, 125 D.L.R. (4th) 149, 30 C.R.R. (2d) 326, [1995] 5 W.W.R. 641, [1995] M.J. No. 170 (QL), qui a accueilli l'appel du ministère public et rejeté l'appel incident des juges de la Cour provinciale contre un jugement de la Cour du Banc de la Reine (1994), 98 Man. R. (2d) 67, 30 C.P.C. (3d) 31, [1994] M.J. No. 646 (QL), qui avait rejeté la demande des juges de la Cour provinciale visant à faire déclarer inconstitutionnelle la *Loi sur la réduction de la semaine de travail et la gestion des salaires dans le secteur public*, mais qui avait donné à la loi une interprétation atténuée. Pourvoi accueilli, le juge La Forest est dissident en partie.

Peter C. Ghiz, for the appellants in the P.E.I. references.

Gordon L. Campbell and *Eugene P. Rossiter, Q.C.*, for the respondent in the P.E.I. references.

Richard F. Taylor and *Ken Tjosvold*, for the appellant Her Majesty the Queen.

John A. Legge, for the respondents Campbell and Ekmecic.

R. S. Prithipaul, for the respondent Wickman.

Robb Tonn and *M. B. Nepon*, for the appellants the Judges of the Provincial Court of Manitoba.

E. W. Olson, Q.C., and *Vivian E. Rachlis*, for the respondent Her Majesty the Queen in right of Manitoba.

Edward R. Sojonky, Q.C., and *Josephine A. L. Palumbo*, for the intervener the Attorney General of Canada.

Jean-Yves Bernard and *Marise Visocchi*, for the intervener the Attorney General of Quebec.

Donna J. Miller, Q.C., for the intervener the Attorney General of Manitoba.

Eugene P. Rossiter, Q.C., and *Gordon L. Campbell*, for the intervener the Attorney General of Prince Edward Island.

Graeme G. Mitchell and *Gregory Wm. Koturbash*, for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

Richard F. Taylor, for the intervener the Attorney General for Alberta.

John P. Nelligan, Q.C., and *J. J. Mark Edwards*, for the intervener the Canadian Association of Provincial Court Judges.

L. Yves Fortier, Q.C., and *Leigh D. Crestohl*, for the intervener the Canadian Judges Conference.

Peter C. Ghiz, pour les appelants dans les renvois de l'Île-du-Prince-Édouard.

Gordon L. Campbell et *Eugene P. Rossiter, c.r.*, pour l'intimé dans les renvois de l'Île-du-Prince-Édouard.

Richard F. Taylor et *Ken Tjosvold*, pour l'appellante Sa Majesté la Reine.

John A. Legge, pour les intimés Campbell et Ekmecic.

R. S. Prithipaul, pour l'intimé Wickman.

Robb Tonn et *M. B. Nepon*, pour les appelants les juges de la Cour provinciale du Manitoba.

E. W. Olson, c.r., et *Vivian E. Rachlis*, pour l'intimée Sa Majesté la Reine du chef du Manitoba.

Edward R. Sojonky, c.r., et *Josephine A. L. Palumbo*, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Jean-Yves Bernard et *Marise Visocchi*, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

Donna J. Miller, c.r., pour l'intervenant le procureur général du Manitoba.

Eugene P. Rossiter, c.r., et *Gordon L. Campbell*, pour l'intervenant le procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard.

Graeme G. Mitchell et *Gregory Wm. Koturbash*, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

Richard F. Taylor, pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

John P. Nelligan, c.r., et *J. J. Mark Edwards*, pour l'intervenante l'Association canadienne des juges de cours provinciales.

L. Yves Fortier, c.r., et *Leigh D. Crestohl*, pour l'intervenante la Conférence canadienne des juges.

Raynold Langlois, Q.C., for the intervener the Conférence des juges du Québec.

Robert McKercher, Q.C., and *Michelle Ouellette*, for the intervener the Saskatchewan Provincial Court Judges Association.

D. O. Sabey, Q.C., *Bradley G. Nemetz* and *Scott H. D. Bower*, for the intervener the Alberta Provincial Judges' Association.

Thomas G. Heintzman, Q.C., and *Michael J. Bryant*, for the intervener the Canadian Bar Association.

Ronald D. Manes and *Duncan N. Embury*, for the intervener the Federation of Law Societies of Canada.

The judgment of Lamer C.J. and L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory and Iacobucci J.J. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE —

I. Introduction

¹ The four appeals handed down today — *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island* (No. 24508), *Reference re Independence and Impartiality of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island* (No. 24778), *R. v. Campbell, R. v. Ekmecic* and *R. v. Wickman* (No. 24831), and *Manitoba Provincial Judges Assn. v. Manitoba (Minister of Justice)* (No. 24846) — raise a range of issues relating to the independence of provincial courts, but are united by a single issue: whether and how the guarantee of judicial independence in s. 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* restricts the manner by and the extent to which provincial governments and legislatures can reduce the salaries of provincial court judges. Moreover, in my respectful opinion, they implicate the broader question of whether the constitutional home of judicial independence lies in the express provisions of the *Constitution Acts, 1867 to 1982*, or exterior to the sections of those documents. I am cognizant of the length of these reasons. Although

Raynold Langlois, c.r., pour l'intervenante la Conférence des juges du Québec.

Robert McKercher, c.r., et *Michelle Ouellette*, pour l'intervenante la Saskatchewan Provincial Court Judges Association.

D. O. Sabey, c.r., *Bradley G. Nemetz* et *Scott H. D. Bower*, pour l'intervenante l'Alberta Provincial Judges' Association.

Thomas G. Heintzman, c.r., et *Michael J. Bryant*, pour l'intervenante l'Association du Barreau canadien.

Ronald D. Manes et *Duncan N. Embury*, pour l'intervenante la Fédération des professions juridiques au Canada.

Version française du jugement du juge en chef Lamer et des juges L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory et Iacobucci rendu par

LE JUGE EN CHEF —

I. Introduction

Les quatre arrêts rendus aujourd'hui — *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard* (n° 24508), *Renvoi relatif à l'indépendance et à l'impartialité des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard* (n° 24778), *R. c. Campbell, R. c. Ekmecic* et *R. c. Wickman* (n° 24831), et *Manitoba Provincial Judges Assn. c. Manitoba (Ministre de la Justice)* (n° 24846) — soulèvent un certain nombre de questions touchant l'indépendance des cours provinciales, mais ils ont tous en commun un point particulier: la question de savoir si la garantie d'indépendance de la magistrature prévue à l'al. 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* a pour effet de restreindre et les moyens par lesquels les gouvernements et les assemblées législatives des provinces peuvent réduire les traitements des juges des cours provinciales, et l'ampleur de ces réductions, et, si oui, de quelle manière agit cette disposition. À mon avis, ces arrêts soulèvent en outre la question plus générale de savoir si le fondement constitutionnel de l'indépendance de la

it would have been possible to issue a set of separate but interrelated judgments, since many of the parties intervened in each other's cases, I find it convenient to deal with these four appeals in one set of reasons. Given the length and complexity of these reasons, I thought it would be useful and convenient to provide a summary, which is found at para. 287.

The question of judicial independence, not only under s. 11(d) of the *Charter*, but also under ss. 96-100 of the *Constitution Act, 1867*, has been the subject of previous decisions of this Court. However, the aspect of judicial independence which is engaged by the impugned reductions in salary — financial security — has only been dealt with in any depth by *Valente v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673, and *Beauregard v. Canada*, [1986] 2 S.C.R. 56. The facts of the current appeals require that we address questions which were left unanswered by those earlier decisions.

Valente was the first decision in which this Court gave meaning to s. 11(d)'s guarantee of judicial independence and impartiality. In that judgment, this Court held that s. 11(d) encompassed a guarantee, *inter alia*, of financial security for the courts and tribunals which come within the scope of that provision. This Court, however, only turned its mind to the nature of financial security which is required for individual judges to enjoy judicial independence. It held that for individual judges to be independent, their salaries must be secured by law, and not be subject to arbitrary interference by the executive. The question which arises in these appeals, by contrast, is the content of the collective or institutional dimension of financial security for judges of provincial courts, which was not at issue in *Valente*. In particular, I will address the institu-

magistrature réside dans les dispositions expresses des *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982* ou ailleurs que dans les dispositions de ces documents. Je suis bien conscient de la longueur des présents motifs. Bien qu'il eût été possible de rendre des jugements distincts mais connexes, étant donné que plusieurs parties sont intervenues dans les pourvois des autres, j'ai jugé opportun de statuer sur les quatre pourvois dans les mêmes motifs. Vu la longueur et la complexité des présents motifs, j'ai estimé qu'il serait à la fois utile et pratique d'en préparer un résumé, que vous trouverez au par. 287.

La question de l'indépendance de la magistrature, non seulement au regard de l'al. 11d) de la *Charte* mais également des art. 96 à 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, a déjà fait l'objet d'arrêts de notre Cour. Toutefois, l'aspect de cette question que mettent en jeu les réductions de traitements contestées — savoir la sécurité financière — n'a, jusqu'ici, été examiné d'une manière assez approfondie que dans *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673, et dans *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56. Les faits des présents pourvois nous obligent à examiner certains points laissés en suspens dans ces arrêts.

Valente est le premier arrêt dans lequel notre Cour a interprété la garantie d'indépendance et d'impartialité de la magistrature prévue à l'al. 11d). Elle y a décidé que l'al. 11d) garantissait, entre autres choses, la sécurité financière des cours et des tribunaux relevant du champ d'application de cette disposition. Notre Cour ne s'est cependant attachée qu'à la nature de la sécurité financière requise pour permettre aux juges, pris individuellement, de jouir de cette indépendance. Elle a décidé que, pour que les juges pris individuellement jouissent de l'indépendance, leurs traitements devaient être prévus par la loi et ne pas être sujets aux ingérences arbitraires de l'exécutif. Par contraste, la question soulevée par les présents pourvois concerne le contenu de la dimension collective ou institutionnelle de la sécurité financière des juges des cours provinciales, aspect qui n'était pas en cause dans *Valente*. De façon plus particulière, je vais examiner les arrangements institutionnels qu'en-

2

3

tional arrangements which are comprehended by the guarantee of collective financial security.

4 Almost a year after *Valente* was heard, but before it had been handed down, this Court heard the appeal in *Beauregard*. In that case, the Court rejected a constitutional challenge to federal legislation establishing a contributory pension scheme for superior court judges. It had been argued that the pension scheme amounted to a reduction in the salaries of those judges during their term of office, and for that reason contravened judicial independence and was beyond the powers of Parliament. Although the Court found that there had been no salary reduction on the facts of the case, the judgment has been taken to stand for the proposition that salary reductions which are “non-discriminatory” are not unconstitutional.

5 There are four questions which arise from *Beauregard*, and which are central to the disposition of these appeals. The first question is what kinds of salary reductions are consistent with judicial independence — only those which apply to all citizens equally, or also those which only apply to persons paid from the public purse, or those which just apply to judges. The second question is whether the same principles which apply to salary reductions also govern salary increases and salary freezes. The third question is whether *Beauregard*, which was decided under s. 100 of the *Constitution Act, 1867*, a provision which only guarantees the independence of superior court judges, applies to the interpretation of s. 11(d), which protects a range of courts and tribunals, including provincial court judges. The fourth and final question is whether the Constitution — through the vehicle of s. 100 or s. 11(d) — imposes some substantive limits on the extent of permissible salary reductions for the judiciary.

6 Before I begin my legal analysis, I feel compelled to comment on the unprecedented situation which these appeals represent. The independence

globe la garantie relative à la sécurité financière collective.

Près d’un an après l’audition de l’affaire *Valente* mais avant le prononcé de la décision, notre Cour a entendu le pourvoi *Beauregard*. Dans cette dernière affaire, la Cour a rejeté une attaque constitutionnelle contre une loi fédérale établissant, à l’égard des juges des cours supérieures, un régime de pensions avec participation des intéressés. On avait soutenu que le régime de pensions équivalait à une réduction des traitements de ces juges pendant la durée de leurs fonctions et que, en conséquence, il portait atteinte à l’indépendance de la magistrature et outrepassait les pouvoirs du Parlement. Même si notre Cour a conclu, à la lumière des faits de l’affaire, qu’il n’y avait pas eu réduction des traitements, cet arrêt a été interprété comme ayant pour effet de permettre d’affirmer que les réductions de traitements «non discriminatoires» ne sont pas inconstitutionnelles.

L’arrêt *Beauregard* soulève quatre questions, qui sont fondamentales pour trancher les présents pourvois. La première consiste à déterminer les formes de réduction de traitements qui sont compatibles avec l’indépendance de la magistrature — s’agit-il de celles qui s’appliquent uniquement à tous les citoyens, ou également de celles qui ne s’appliquent qu’aux personnes payées sur les fonds publics, ou, encore, de celles qui s’appliquent seulement aux juges. La deuxième question est de savoir si les principes applicables aux réductions de traitements régissent aussi les hausses et le blocage des traitements. La troisième consiste à décider si l’arrêt *Beauregard*, qui concernait l’art. 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, disposition qui ne garantit que l’indépendance des juges des cours supérieures, s’applique pour l’interprétation de l’al. 11d), qui protège un certain éventail de cours et de tribunaux, dont les juges des cours provinciales. Quatrièmement, il faut décider si la Constitution — par l’art. 100 ou l’al. 11d) — a pour effet de fixer des limites concrètes à l’ampleur des réductions permises aux traitements des juges.

Avant de commencer mon analyse du droit, je sens le besoin de commenter la situation sans précédent que soulèvent les présents pourvois. L’indé-

of provincial court judges is now a live legal issue in no fewer than four of the ten provinces in the federation. These appeals have arisen from three of those provinces — Alberta, Manitoba, and Prince Edward Island (“P.E.I.”) — in three different ways. In Alberta, three accused persons challenged the constitutionality of their trials before judges of the Provincial Court; in Manitoba, the Provincial Judges Association proceeded by way of civil action; in P.E.I., the provincial cabinet brought two references. In British Columbia, the provincial court judges association has brought a civil suit on a similar issue. I hasten to add that that latter case is not before this Court, and I do not wish to comment on its merits. I merely refer to it to illustrate the national scope of the question which has come before us in these appeals.

Although the cases from the different provinces are therefore varied in their origin, taken together, in my respectful view, they demonstrate that the proper constitutional relationship between the executive and the provincial court judges in those provinces has come under serious strain. Litigation, and especially litigation before this Court, is a last resort for parties who cannot agree about their legal rights and responsibilities. It is a very serious business. In these cases, it is even more serious because litigation has ensued between two primary organs of our constitutional system — the executive and the judiciary — which both serve important and interdependent roles in the administration of justice.

The task of the Court in these appeals is to explain the proper constitutional relationship between provincial court judges and provincial executives, and thereby assist in removing the strain on this relationship. The failure to do so would undermine “the web of institutional relationships . . . which continue to form the backbone of our constitutional system” (*Cooper v. Canada*

pendance des juges des cours provinciales est aujourd’hui une question juridique d’actualité dans pas moins de cinq des dix provinces de la fédération. Les présents pourvois, qui émanent de trois des provinces en question — l’Alberta, le Manitoba et l’Île-du-Prince-Édouard —, ont suivi trois voies distinctes. En Alberta, trois accusés ont contesté la constitutionnalité de leur procès devant des juges de la Cour provinciale; au Manitoba, la Provincial Judges Association a intenté une action au civil; à l’Île-du-Prince-Édouard, le cabinet provincial a présenté deux renvois. En Colombie-Britannique, l’association des juges de la cour provinciale a engagé des poursuites civiles relativement à une question similaire. Je m’empresse d’ajouter que cette dernière affaire n’est pas devant notre Cour, et que je n’entends pas faire d’observations sur le fond de celle-ci. Je ne la mentionne que pour illustrer la dimension nationale de la question dont nous sommes saisis dans les présents pourvois.

Malgré l’origine distincte des affaires provenant des diverses provinces, ces affaires, prises ensemble, montrent bien, à mon humble avis, que, dans ces provinces, les rapports constitutionnels que doivent entretenir l’exécutif et les juges des cours provinciales sont tendus. Le fait de porter une affaire en justice, particulièrement de s’adresser à notre Cour, est la solution de dernier recours des parties qui ne peuvent s’entendre sur leurs droits et responsabilités juridiques. Il s’agit d’une démarche très sérieuse. Dans les cas qui nous occupent, cette démarche est d’autant plus sérieuse du fait que les litiges opposent deux organes fondamentaux de notre régime constitutionnel — l’exécutif et le judiciaire — qui jouent tous deux des rôles importants et interdépendants en matière d’administration de la justice.

La tâche de notre Cour dans les présents pourvois est d’expliquer quels sont les rapports constitutionnels que doivent entretenir les juges des cours provinciales et l’exécutif des provinces, et ainsi d’aider à éliminer les tensions qui se sont développées. Ne pas le faire minerait «le réseau de liens institutionnels [. . .] qui continuent de former la base de notre système constitutionnel» (*Cooper*

(*Human Rights Commission*), [1996] 3 S.C.R. 854, at para. 3).

c. Canada (Commission des droits de la personne), [1996] 3 R.C.S. 854, au par. 3).

⁹ Although these cases implicate the constitutional protection afforded to the financial security of provincial court judges, the purpose of the constitutional guarantee of financial security — found in s. 11(d) of the *Charter*, and also in the preamble to and s. 100 of the *Constitution Act, 1867* — is not to benefit the members of the courts which come within the scope of those provisions. The benefit that the members of those courts derive is purely secondary. Financial security must be understood as merely an aspect of judicial independence, which in turn is not an end in itself. Judicial independence is valued because it serves important societal goals — it is a means to secure those goals.

Même si les présents pourvois concernent la protection constitutionnelle de la sécurité financière des juges des cours provinciales, l'objet de cette garantie — prévue par l'al. 11d) de la *Charte* ainsi que par le préambule et l'art. 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867* — n'est pas d'avantager les membres des tribunaux visés par ces dispositions. L'avantage qui en découle pour les juges n'est qu'un aspect purement accessoire. La sécurité financière doit être considérée comme un aspect de l'indépendance de la magistrature, qui elle-même n'est pas une fin en soi. En effet, l'indépendance des tribunaux est précieuse parce qu'elle sert des objectifs sociétaux importants — elle est un moyen favorisant leur réalisation.

¹⁰ One of these goals is the maintenance of public confidence in the impartiality of the judiciary, which is essential to the effectiveness of the court system. Independence contributes to the perception that justice will be done in individual cases. Another social goal served by judicial independence is the maintenance of the rule of law, one aspect of which is the constitutional principle that the exercise of all public power must find its ultimate source in a legal rule. It is with these broader objectives in mind that these reasons, and the disposition of these appeals, must be understood.

Un de ces objectifs est le maintien de la confiance du public dans l'impartialité de la magistrature, élément essentiel à l'efficacité du système judiciaire. L'indépendance de la magistrature permet de renforcer la perception que justice est rendue dans les litiges dont sont saisis les tribunaux. Un autre objectif sociétal que sert l'indépendance de la magistrature est le maintien de la primauté du droit, dont un des aspects est le principe constitutionnel suivant lequel l'exercice de tout pouvoir public doit en bout de ligne tirer sa source d'une règle de droit. Le dispositif des présents pourvois et les motifs qui l'accompagnent doivent être considérés sous l'éclairage de ces objectifs plus vastes.

II. Facts

A. *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island and Reference re Independence and Impartiality of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*

II. Les faits

A. *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard et Renvoi relatif à l'indépendance et à l'impartialité des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*

¹¹ These two cases, which were heard together in these proceedings, arose out of two references which were issued by the Lieutenant Governor in Council of P.E.I. to the Appeal Division of the P.E.I. Supreme Court.

Ces deux affaires, qui ont été entendues ensemble dans la présente instance, découlent de deux renvois présentés par le lieutenant-gouverneur en conseil de l'Île-du-Prince-Édouard à la Section d'appel de la Cour suprême de cette province.

both ss. 11(d) and 100 are expressions of the unwritten principle of judicial independence which is recognized and affirmed by the preamble to the *Constitution Act, 1867*.

164 What the link between s. 11(d) and the judiciary provisions means is that certain fundamental aspects of judicial independence are enjoyed not only by superior courts, but by provincial courts as well. In my opinion, the constitutional parameters of the power to change or freeze judges' salaries under s. 100, as defined by *Beauregard* and developed in these reasons, fall into this category.

165 In conclusion, the requirements laid down in *Beauregard* and developed in these reasons with respect to s. 100 and superior court judges, are equally applicable to the guarantee of financial security provided by s. 11(d) to provincial court judges. Just as Parliament can change or freeze the salaries of superior court judges, legislatures and executives of the provinces can do the same to the salaries of provincial court judges.

(ii) Independent, Effective and Objective Commissions

166 Although provincial executives and legislatures, as the case may be, are constitutionally permitted to change or freeze judicial remuneration, those decisions have the potential to jeopardize judicial independence. The imperative of protecting the courts from political interference through economic manipulation is served by interposing an independent body — a judicial compensation commission — between the judiciary and the other branches of government. The constitutional function of this body is to depoliticize the process of determining changes or freezes to judicial remuneration. This objective would be achieved by setting that body the specific task of issuing a report on the salaries and benefits of judges to the executive and the legislature, responding to the particu-

séparés dans *Cooper*. Comme je l'ai indiqué, ce lien découle en partie du fait que tant l'al. 11d) que l'art. 100 sont des manifestations du principe non écrit de l'indépendance de la magistrature, qui est reconnu et confirmé par le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Le lien entre l'al. 11d) et les dispositions relatives à la magistrature signifie que certains aspects fondamentaux de l'indépendance de la magistrature bénéficient non seulement aux cours supérieures, mais aussi aux cours provinciales. À mon avis, les paramètres constitutionnels du pouvoir de modifier ou de bloquer les traitements des juges en vertu de l'art. 100 — qui ont été définis dans *Beauregard* et sont explicités dans les présents motifs — appartiennent à cette catégorie.

En conclusion, les exigences énoncées dans *Beauregard* et explicitées dans les présents motifs, relativement à l'art. 100 et aux juges des cours supérieures, sont également applicables à la garantie de sécurité financière prévue par l'al. 11d) en faveur des juges des cours provinciales. À l'instar du Parlement qui peut modifier ou bloquer les traitements des juges des cours supérieures, les assemblées législatives et l'exécutif des provinces peuvent en faire autant à l'égard des traitements des juges des cours provinciales.

(ii) Commissions indépendantes, efficaces et objectives

Même si l'exécutif ou l'assemblée législative d'une province, selon le cas, peut, en vertu de la Constitution, modifier ou bloquer la rémunération des juges, de telles décisions sont susceptibles de compromettre l'indépendance de la magistrature. Le fait d'interposer un organisme indépendant — une commission chargée d'examiner la rémunération des juges — entre le judiciaire et les autres pouvoirs contribue au respect de l'impératif de protection des tribunaux contre l'ingérence politique exercée par le biais de la manipulation financière. Le rôle constitutionnel d'un tel organisme est de dépoliticiser le processus de modification ou de blocage de la rémunération des juges. Cet objectif serait réalisé en attribuant à cet organisme la tâche précise de présenter à l'exécutif et à l'as-

lar proposals made by the government to increase, reduce, or freeze judges' salaries.

I do not wish to dictate the exact shape and powers of the independent commission here. These questions of detailed institutional design are better left to the executive and the legislature, although it would be helpful if they consulted the provincial judiciary prior to creating these bodies. Moreover, different provinces should be free to choose procedures and arrangements which are suitable to their needs and particular circumstances. Within the parameters of s. 11(d), there must be scope for local choice, because jurisdiction over provincial courts has been assigned to the provinces by the *Constitution Act, 1867*. This is one reason why we held in *Valente, supra*, at p. 694, that “[t]he standard of judicial independence for purposes of s. 11(d) cannot be a standard of uniform provisions”.

Before proceeding to lay down the general guidelines for these independent commissions, I must briefly comment on *Valente*. There is language in that decision which suggests that s. 11(d) does not require the existence of independent commissions to deal with the issue of judicial remuneration. In particular, Le Dain J. stated that he did “not consider the existence of such a committee to be essential to security of salary for purposes of s. 11(d)” (p. 706). However, that question was not before the Court, since Ontario, the province where *Valente* arose, had an independent commission in operation at the time of the decision. As a result, the remarks of Le Dain J. were strictly *obiter dicta*, and do not bind the courts below and need not today be overruled by this Court.

The commissions charged with the responsibility of dealing with the issue of judicial remuneration must meet three general criteria. They must be independent, objective, and effective. I will address these criteria in turn, by reference, where

semblée législative un rapport sur les traitements et autres avantages des juges, en réponse aux propositions du gouvernement de hausser, de réduire ou de bloquer les traitements des juges.

Je ne veux pas dicter ici de façon précise la forme et les pouvoirs d'une telle commission indépendante. Il est préférable de laisser à l'exécutif et à l'assemblée législative des provinces le soin de préciser ces détails d'organisation institutionnelle, quoiqu'il serait utile qu'ils consultent la magistrature provinciale avant de créer l'organisme en question. En outre, les provinces doivent être libres de choisir les procédures et les arrangements qui répondent à leurs besoins et à leur situation particulière. Il faut que les désirs locaux puissent être respectés dans le cadre des paramètres de l'al. 11d), étant donné que la compétence sur les tribunaux provinciaux a été attribuée aux provinces par la *Loi constitutionnelle de 1867*. Il s'agit là de l'une des raisons pour lesquelles nous avons statué, dans *Valente*, précité, à la p. 694, que «[l]a norme de l'indépendance judiciaire, pour les fins de l'al. 11d), ne peut être l'uniformité des dispositions».

Avant d'exposer les lignes directrices générales applicables à l'égard des commissions indépendantes, je dois commenter brièvement l'arrêt *Valente*. Certains passages de cet arrêt semblent indiquer que l'al. 11d) n'exige pas l'établissement de telles commissions indépendantes chargées d'examiner la question de la rémunération des juges. En particulier, le juge Le Dain a dit qu'il «n'estime pas que l'existence de ce comité soit essentielle à la sécurité de traitement pour les fins de l'al. 11d)» (p. 706). Toutefois, la Cour n'était pas saisie de cette question, puisque l'Ontario, province d'où émanait l'affaire *Valente*, possédait une telle commission indépendante au moment de la décision. En conséquence, les remarques du juge Le Dain étaient strictement une opinion incidente, qui ne lie pas les juridictions inférieures, et que notre Cour n'a pas à renverser aujourd'hui.

Les commissions chargées d'examiner la question de la rémunération des juges doivent satisfaire à trois critères généraux. Elles doivent être indépendantes, objectives et efficaces. Je vais traiter tour à tour de ces différents critères, en me référé-

167

168

169

possible, to commissions which already exist in many Canadian provinces to set or recommend the levels of judicial remuneration.

rant, lorsque c'est possible, aux commissions qui existent déjà dans bon nombre de provinces canadiennes et qui ont la tâche de fixer les niveaux de rémunération des juges ou de faire des recommandations à cet égard.

170 First and foremost, these commissions must be independent. The rationale for independence flows from the constitutional function performed by these commissions — they serve as an institutional sieve, to prevent the setting or freezing of judicial remuneration from being used as a means to exert political pressure through the economic manipulation of the judiciary. It would undermine that goal if the independent commissions were under the control of the executive or the legislature.

D'abord et avant tout, ces commissions doivent être indépendantes. La justification de cette exigence d'indépendance découle de la fonction constitutionnelle accomplie par ces commissions — elles servent de crible institutionnel, visant à empêcher que la fixation ou le blocage des traitements des juges ne serve de moyen d'exercer des pressions politiques sur la magistrature par le biais de la manipulation financière. Cet objectif serait sapé à la base si les commissions indépendantes étaient soumises à l'autorité de l'exécutif ou du législatif.

171 There are several different aspects to the independence required of salary commissions. First, the members of these bodies must have some kind of security of tenure. In this context, security of tenure means that the members of commissions should serve for a fixed term, which may vary in length. Thus, in Manitoba, the term of office for the Judicial Compensation Committee is two years (*Provincial Court Act*, s. 11.1(1)), whereas the term of office for British Columbia's Judicial Compensation Committee and Ontario's Provincial Judges Remuneration Commission is three years (*Provincial Court Act*, R.S.B.C. 1979, c. 341, s. 7.1(1); *Courts of Justice Act*, R.S.O. 1990, c. C.43, Schedule (Appendix A of Framework Agreement), para. 7), and in Newfoundland, the term of its salary tribunal is four years (*Provincial Court Act, 1991*, S.N. 1991, c. 15, s. 28(3)). In my opinion, s. 11(d) does not impose any restrictions on the membership of these commissions. Although the independence of these commissions would be better served by ensuring that their membership stood apart from the three branches of government, as is the case in Ontario (*Courts of Justice Act*, Schedule, para. 11), this is not required by the Constitution.

L'indépendance requise des commissions chargées d'examiner la question de la rémunération comporte plusieurs aspects. Premièrement, leurs membres doivent bénéficier d'une certaine inamovibilité. Dans ce contexte, l'inamovibilité signifie que les membres des commissions devraient occuper leurs fonctions pendant une période déterminée, dont la durée peut varier. Par exemple, au Manitoba, le mandat du Comité chargé de la rémunération des juges est d'une durée de deux ans (*Loi sur la Cour provinciale*, par. 11.1(1)), tandis que le mandat du Judicial Compensation Committee de la Colombie-Britannique et celui de la Commission de rémunération des juges provinciaux de l'Ontario sont d'une durée de trois ans (*Provincial Court Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 341, par. 7.1(1); *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.O. 1990, ch. C.43, Annexe (Appendice A de la convention cadre), art. 7); à Terre-Neuve, la durée du mandat du tribunal chargé de la question est de quatre ans (*Provincial Court Act, 1991*, S.N. 1991, ch. 15, par. 28(3)). À mon avis, l'al. 11d) n'impose aucune restriction quant à la composition de ces commissions. Quoique l'indépendance des commissions serait mieux garantie si leurs membres étaient indépendants des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, comme c'est le cas en Ontario (*Loi sur les tribunaux judiciaires*, Annexe, art. 11), la Constitution ne l'exige pas.

Under ideal circumstances, it would be desirable if appointments to the salary commission were not made by any of the three branches of government, in order to guarantee the independence of its members. However, the members of that body would then have to be appointed by a body which must in turn be independent, and so on. This is clearly not a practical solution, and thus is not required by s. 11(d). As we said in *Valente, supra*, at p. 692:

It would not be feasible . . . to apply the most rigorous and elaborate conditions of judicial independence to the constitutional requirement of independence in s. 11(d) of the *Charter*. . . .

What s. 11(d) requires instead is that the appointments not be entirely controlled by any one of the branches of government. The commission should have members appointed by the judiciary, on the one hand, and the legislature and the executive, on the other. The judiciary's nominees may, for example, be chosen either by the provincial judges' association, as is the case in Ontario (*Courts of Justice Act*, Schedule, para. 6), or by the Chief Judge of the Provincial Court in consultation with the provincial judges' association, as in British Columbia (*Provincial Court Act*, s. 7.1(2)). The exact mechanism is for provincial governments to determine. Likewise, the nominees of the executive and the legislature may be chosen by the Lieutenant Governor in Council, although appointments by the Attorney General as in British Columbia (*Provincial Court Act*, s. 7.1(2)), or conceivably by the legislature itself, are entirely permissible.

In addition to being independent, the salary commissions must be objective. They must make recommendations on judges' remuneration by reference to objective criteria, not political expediences. The goal is to present "an objective and fair set of recommendations dictated by the public interest" (Canada, Department of Justice, *Report and Recommendations of the 1995 Commission on Judges' Salaries and Benefits* (1996), at p. 7). Although s. 11(d) does not require it, the commis-

Dans des circonstances idéales, il serait souhaitable, afin de garantir l'indépendance des membres de ces commissions, que la nomination de leurs membres ne relève d'aucun des trois pouvoirs. Toutefois, les membres de cet organisme devraient être nommés par un organisme lui-même indépendant, et ainsi de suite. Cette solution n'est, de toute évidence, pas pratique, et n'est donc pas requise par l'al. 11d). Comme nous l'avons dit dans *Valente*, précité, à la p. 692:

Il ne serait [. . .] pas possible d'appliquer les conditions les plus rigoureuses et les plus élaborées de l'indépendance judiciaire à l'exigence constitutionnelle d'indépendance qu'énonce l'al. 11d) de la *Charte* . . .

Ce que commande plutôt l'al. 11d) c'est que les nominations ne relèvent pas entièrement de l'un des trois pouvoirs. Les commissions devraient être constituées de membres désignés par le pouvoir judiciaire, d'une part, et de membres désignés par les pouvoirs législatif et exécutif, d'autre part. Les représentants du pouvoir judiciaire peuvent, par exemple, être choisis soit par l'association des juges provinciaux, comme en Ontario (*Loi sur les tribunaux judiciaires*, Annexe, art. 6), soit par le juge en chef de la Cour provinciale, de concert avec l'association des juges provinciaux, comme en Colombie-Britannique (*Provincial Court Act*, par. 7.1(2)). Il appartient aux gouvernements provinciaux d'arrêter le détail précis de ce mécanisme de nomination. De même, les membres nommés par les pouvoirs exécutif et législatif peuvent être choisis par le lieutenant-gouverneur en conseil, bien que rien n'empêche que les nominations soient faites par le procureur général, comme en Colombie-Britannique (*Provincial Court Act*, par. 7.1(2)), ou, ce qui est concevable, par l'assemblée législative elle-même.

En plus d'être indépendantes, les commissions doivent être objectives. Elles doivent présenter des recommandations sur la rémunération des juges en s'appuyant sur des critères objectifs, et non sur des raisons d'opportunisme politique. L'objectif visé est de présenter «une série de recommandations objectives et équitables dictées par l'intérêt public» (Canada, ministère de la Justice, *Rapport et recommandations de la Commission de 1995 sur le traitement et les avantages des juges* (1996) à la p. 7).

sion's objectivity can be promoted by ensuring that it is fully informed before deliberating and making its recommendations. This can be best achieved by requiring that the commission receive and consider submissions from the judiciary, the executive, and the legislature. In Ontario, for example, the Provincial Judges' Remuneration Commission is bound to consider submissions from the provincial judges' association and the government (*Courts of Justice Act*, Schedule, para. 20). Moreover, I recommend (but do not require) that the objectivity of the commission be ensured by including in the enabling legislation or regulations a list of relevant factors to guide the commission's deliberations. These factors need not be exhaustive. A list of relevant factors might include, for example, increases in the cost of living, the need to ensure that judges' salaries remain adequate, as well as the need to attract excellent candidates to the judiciary.

Même si l'al. 11*d*) ne l'exige pas, l'objectivité de la commission peut être favorisée si l'on fait en sorte qu'elle soit bien informée avant de délibérer et de faire des recommandations. La meilleure façon d'y arriver est d'exiger que la commission reçoive et étudie les observations de la magistrature, de l'exécutif et de l'assemblée législative. En Ontario, par exemple, la Commission de rémunération des juges provinciaux est tenue de prendre en considération les observations de l'association des juges provinciaux et du gouvernement (*Loi sur les tribunaux judiciaires*, Annexe, art. 20). De plus, je recommande (sans en faire une obligation) que l'on assure l'objectivité de la commission en intégrant dans la loi ou le règlement la constituant une liste de facteurs pertinents afin de la guider dans ses délibérations. Il n'est pas nécessaire que cette liste soit exhaustive. Elle pourrait inclure, par exemple, les hausses du coût de la vie, la nécessité de veiller à ce que les traitements des juges restent adéquats et le besoin d'attirer d'excellents candidats à la magistrature.

174

Finally, and most importantly, the commission must also be *effective*. The effectiveness of these bodies must be guaranteed in a number of ways. First, there is a constitutional obligation for governments not to change (either by reducing or increasing) or freeze judicial remuneration until they have received the report of the salary commission. Changes or freezes of this nature secured without going through the commission process are unconstitutional. The commission must convene to consider and report on the proposed change or freeze. Second, in order to guard against the possibility that government inaction might lead to a reduction in judges' real salaries because of inflation, and that inaction could therefore be used as a means of economic manipulation, the commission must convene if a fixed period of time has elapsed since its last report, in order to consider the adequacy of judges' salaries in light of the cost of living and other relevant factors, and issue a recommendation in its report. Although the exact length of the period is for provincial governments to

Dernier élément mais aussi le plus important, la commission doit être *efficace*. L'efficacité de ces organismes doit être garantie de diverses manières. Premièrement, les gouvernements ont l'obligation constitutionnelle de ne pas modifier (en les réduisant ou en les augmentant) les traitements des juges avant d'avoir reçu le rapport de la commission de la rémunération. Les modifications ou blocages de cette nature, effectués sans l'apport de la commission, sont inconstitutionnels. La commission doit se réunir pour examiner les modifications ou blocages proposés et faire rapport à cet égard. Deuxièmement, afin de parer au risque que l'inaction du gouvernement entraîne une réduction du traitement réel des juges en raison de l'inflation, et que cette inaction puisse en conséquence être utilisée comme moyen de manipulation financière, la commission doit se réunir, s'il s'est écoulé une période déterminée depuis la présentation de son dernier rapport, afin d'examiner le caractère adéquat des traitements des juges à la lumière du coût de la vie et d'autres facteurs pertinents, et formuler une recommandation dans son rapport. Même s'il appartient aux gouvernements provinciaux de fixer

determine, I would suggest a period of three to five years.

Third, the reports of the commission must have a meaningful effect on the determination of judicial salaries. Provinces which have created salary commissions have adopted three different ways of giving such effect to these reports. One is to make a report of the commission binding, so that the government is bound by the commission's decision. Ontario, for example, requires that a report be implemented by the Lieutenant Governor in Council within 60 days, and gives a report of the Provincial Judges' Remuneration Commission statutory force (*Courts of Justice Act*, Schedule, para. 27). Another way of dealing with a report is the negative resolution procedure, whereby the report is laid before the legislature and its recommendations are implemented unless the legislature votes to reject or amend them. This is the model which has been adopted in British Columbia (*Provincial Court Act*, s. 7.1(10)) and Newfoundland (*Provincial Court Act, 1991*, s. 28(7)). The final way of giving effect to a report is the affirmative resolution procedure, whereby a report is laid before but need not be adopted by the legislature. As I shall explain below, until the adoption of Bill 22, this was very similar to the procedure followed in Manitoba (*Provincial Court Act*, s. 11.1(6)).

The model mandated as a constitutional minimum by s. 11(d) is somewhat different from the ones I have just described. My starting point is that s. 11(d) does not require that the reports of the commission be binding, because decisions about the allocation of public resources are generally within the realm of the legislature, and through it, the executive. The expenditure of public funds, as I said above, is an inherently political matter. Of course, it is possible to exceed the constitutional minimum mandated by s. 11(d) and adopt a bind-

la durée exacte de la période en question, je suggère une période de trois à cinq ans.

Troisièmement, les rapports de la commission doivent avoir un effet concret sur la détermination des traitements des juges. Les provinces qui ont créé des commissions de la rémunération ont adopté trois moyens différents pour permettre à ces rapports d'avoir un tel effet. L'un de ces moyens est de donner force exécutoire au rapport, de sorte que le gouvernement soit lié par la décision de la commission. En Ontario, par exemple, le lieutenant-gouverneur en conseil doit mettre le rapport en œuvre dans les 60 jours, et le rapport de la Commission de rémunération des juges provinciaux a force de loi (*Loi sur les tribunaux judiciaires*, Annexe, art. 27). Un autre mécanisme adopté à l'égard du rapport est celui de la résolution négative, en vertu duquel le rapport est déposé devant l'assemblée législative et ses recommandations sont mises en œuvre telles quelles, sauf si l'assemblée législative décide de les rejeter ou de les modifier. C'est le mécanisme qui a été retenu en Colombie-Britannique (*Provincial Court Act*, par. 7.1(10)) et à Terre-Neuve (*Provincial Court Act, 1991*, par. 28(7)). Le dernier moyen de donner effet au rapport est la procédure de résolution affirmative, en vertu de laquelle le rapport est déposé devant l'assemblée législative, qui n'est toutefois pas tenue de l'adopter. Comme je vais l'expliquer plus loin, jusqu'à l'adoption de la loi 22, cette procédure ressemblait beaucoup à celle suivie au Manitoba (*Loi sur la Cour provinciale*, par. 11.1(6)).

La mesure minimale requise par l'al. 11d) sur le plan constitutionnel est quelque peu différente de celles que je viens de décrire. Le point de départ de mon analyse est le fait que l'al. 11d) n'exige pas que les rapports de la commission aient force exécutoire, étant donné que les décisions concernant l'affectation des ressources publiques relèvent généralement de la compétence de l'assemblée législative et, par l'entremise de celle-ci, de l'exécutif. La dépense des fonds publics, comme je l'ai dit plus tôt, est une question intrinsèquement politique. Bien entendu, il est possible d'aller au-delà du minimum requis par la Constitution à l'al. 11d)

175

176

ing procedure, as has been done in some provinces.

et d'adopter une procédure produisant des décisions ayant force exécutoire, comme ont fait certaines provinces.

177 For the same reasons, s. 11(d) does not require a negative resolution procedure, although it does not preclude it. Although the negative resolution procedure still leaves the ultimate decision to set judicial salaries in the hands of the legislature, it creates the possibility that in cases of legislative inaction, the report of the commission will determine judicial salaries in a binding manner. In my opinion, s. 11(d) does not require that this possibility exist.

Pour les mêmes motifs, l'al. 11d) n'exige pas le recours à la procédure de résolution négative, quoiqu'il ne l'interdise pas. Bien que la procédure de résolution négative laisse à l'assemblée législative la décision définitive en ce qui a trait aux traitements des juges, elle crée la possibilité que, en cas d'inaction de l'assemblée législative, le rapport de la commission fixe les traitements des juges et que des recommandations aient force exécutoire. À mon avis, l'al. 11d) n'exige pas qu'une telle possibilité existe.

178 However, whereas the binding decision and negative resolution models exceed the standard set by s. 11(d), the positive resolution model on its own does not meet that standard, because it requires no response to the commission's report at all. The fact that the report need not be binding does not mean that the executive and the legislature should be free to ignore it. On the contrary, for collective or institutional financial security to have any meaning at all, and to be taken seriously, the commission process must have a meaningful impact on the decision to set judges' salaries.

Toutefois, tandis que la procédure de la décision obligatoire et celle de la résolution négative excèdent la norme fixée par l'al. 11d), la procédure de la résolution affirmative à elle seule ne satisfait pas à cette norme, parce qu'elle n'exige pas qu'on réagisse au rapport de la commission. Le fait qu'il n'est pas nécessaire que le rapport ait force exécutoire ne signifie pas que l'exécutif et le législatif devraient être libres de ne pas en tenir compte. Au contraire, pour que la sécurité financière collective ou institutionnelle ait un sens et soit prise au sérieux, les travaux de la commission doivent avoir un effet concret sur la décision fixant les traitements des juges.

179 What judicial independence requires is that the executive or the legislature, whichever is vested with the authority to set judicial remuneration under provincial legislation, must formally respond to the contents of the commission's report within a specified amount of time. Before it can set judges' salaries, the executive must issue a report in which it outlines its response to the commission's recommendations. If the legislature is involved in the process, the report of the commission must be laid before the legislature, when it is in session, with due diligence. If the legislature is not in session, the government may wait until a new sitting commences. The legislature should deal with the report directly, with due diligence and reasonable dispatch.

Ce que commande l'indépendance de la magistrature c'est que l'exécutif ou le législatif, selon que c'est l'un ou l'autre qui est investi du pouvoir de fixer les traitements des juges, soit formellement tenu de répondre au contenu du rapport de la commission dans un délai spécifié. Avant de pouvoir fixer les traitements des juges, l'exécutif doit présenter un rapport expliquant sa réponse aux recommandations de la commission. Si l'assemblée législative participe au processus, le rapport de la commission doit être déposé dans les meilleurs délais devant celle-ci si elle siège. Dans le cas contraire, le gouvernement peut attendre le début de la session suivante. L'assemblée législative devrait examiner le rapport directement et avec un empressement et une diligence raisonnables.

Furthermore, if after turning its mind to the report of the commission, the executive or the legislature, as applicable, chooses not to accept one or more of the recommendations in that report, it must be prepared to justify this decision, if necessary in a court of law. The reasons for this decision would be found either in the report of the executive responding to the contents of the commission's report, or in the recitals to the resolution of the legislature on the matter. An unjustified decision could potentially lead to a finding of unconstitutionality. The need for public justification, to my mind, emerges from one of the purposes of s. 11(d)'s guarantee of judicial independence — to ensure public confidence in the justice system. A decision by the executive or the legislature, to change or freeze judges' salaries, and then to disagree with a recommendation not to act on that decision made by a constitutionally mandated body whose existence is premised on the need to preserve the independence of the judiciary, will only be legitimate and not be viewed as being indifferent or hostile to judicial independence, if it is supported by reasons.

The importance of reasons as the basis for the legitimate exercise of public power has been recognized by a number of commentators. For example, in "Developments in Administrative Law: The 1992-93 Term" (1994), 5 *S.C.L.R.* (2d) 189, at p. 243, David Dyzenhaus has written that

what justifies all public power is the ability of its incumbents to offer adequate reasons for their decisions which affect those subject to them. The difference between mere legal subjects and citizens is the democratic right of the latter to require an accounting for acts of public power.

Frederick Schauer has made a similar point ("Giving Reasons" (1995), 47 *Stan. L. Rev.* 633, at p. 658):

... when decisionmakers ... expect respect for decisions because the decisions are right rather than because they emanate from an authoritative source, then giving

De plus, si après avoir étudié le rapport de la commission, l'exécutif ou le législatif, selon le cas, décide de rejeter une ou plusieurs des recommandations, il doit être prêt à justifier sa décision, au besoin devant une cour de justice. Les motifs de cette décision seraient exposés soit dans le rapport de l'exécutif répondant au contenu du rapport de la commission, soit dans le préambule de la résolution de l'assemblée législative sur la question. Toute décision non justifiée pourrait entraîner une déclaration d'inconstitutionnalité. À mon sens, la nécessité de la justification publique découle de l'un des objectifs de la garantie d'indépendance de la magistrature prévue à l'al. 11d) — savoir celui d'assurer la confiance du public dans le système judiciaire. Ce n'est que si elle est motivée que la décision du pouvoir exécutif ou législatif de modifier ou de bloquer les traitements des juges et de rejeter la recommandation que lui a fait un organisme mandaté par la Constitution — dont l'existence repose justement sur le besoin de préserver l'indépendance de la magistrature — de ne pas donner suite à cette décision sera jugée légitime et ne sera pas considérée comme indifférente ou hostile au principe de l'indépendance de la magistrature.

Un certain nombre de commentateurs ont reconnu l'importance de motiver l'exercice d'un pouvoir public pour justifier la légitimité d'une telle décision. Par exemple, David Dyzenhaus a écrit dans «Developments in Administrative Law: The 1992-93 Term» (1994), 5 *S.C.L.R.* (2d) 189, à la p. 243 que

[TRADUCTION] ce qui justifie l'exercice de tout pouvoir public c'est la capacité de ses titulaires de donner des motifs suffisants pour justifier leurs décisions touchant les personnes visées. La différence entre un simple sujet de droit et un citoyen réside dans le droit démocratique de ce dernier d'exiger des pouvoirs publics qu'ils rendent compte de leurs actes.

Frederick Schauer a fait une observation analogue («Giving Reasons» (1995), 47 *Stan. L. Rev.* 633, à la p. 658):

[TRADUCTION] ... quand les décideurs [...] s'attendent à ce que leurs décisions soient respectées parce qu'elles sont fondées plutôt que parce qu'elles émanent d'une

180

181

reasons . . . is still a way of showing respect for the subject. . . .

autorité, alors le fait de les motiver [. . .] demeure un moyen de démontrer leur respect pour l'administré . . .

182

I hasten to add that these comments should not be construed as endorsing or establishing a general duty to give reasons, either in the constitutional or in the administrative law context. Moreover, I wish to clarify that the standard of justification required under s. 11(d) is not the same as that required under s. 1 of the *Charter*. Section 1 imposes a very rigorous standard of justification. Not only does it require an important government objective, but it requires a proportionality between this objective and the means employed to pursue it. The party seeking to uphold the impugned state action must demonstrate a rational connection between the objective and the means chosen, that the means chosen are the least restrictive means or violate the right as little as reasonably possible, and that there is a proportionality between the effect of the measure and its objective so that the attainment of the legislative goal is not outweighed by the abridgment of the right.

Je m'empresse d'ajouter que ces observations ne doivent pas être interprétées comme ayant pour effet d'approuver ou d'établir une obligation générale de justification, soit en droit constitutionnel soit en droit administratif. En outre, je tiens à préciser que la norme de justification requise par l'al. 11d) n'est pas la même que celle exigée par l'article premier de la *Charte*. L'article premier impose une norme de justification très rigoureuse. Non seulement exige-t-il l'existence d'un objectif gouvernemental important, mais il exige également qu'il y ait proportionnalité entre cet objectif et les moyens utilisés pour le réaliser. La partie qui cherche à faire confirmer la validité de la mesure gouvernementale attaquée doit démontrer qu'il existe un lien rationnel entre l'objectif poursuivi et les moyens choisis pour le réaliser, que ces moyens constituent la mesure la moins restrictive possible ou portant aussi peu atteinte qu'il est raisonnablement possible de le faire au droit en cause, et qu'il y a proportionnalité entre l'effet de la mesure et son objectif, de sorte que la violation du droit ne l'emporte pas sur la réalisation de l'objectif législatif.

183

The standard of justification here, by contrast, is one of simple rationality. It requires that the government articulate a legitimate reason for why it has chosen to depart from the recommendation of the commission, and if applicable, why it has chosen to treat judges differently from other persons paid from the public purse. A reviewing court does not engage in a searching analysis of the relationship between ends and means, which is the hallmark of a s. 1 analysis. However, the absence of this analysis does not mean that the standard of justification is ineffectual. On the contrary, it has two aspects. First, it screens out decisions with respect to judicial remuneration which are based on purely political considerations, or which are enacted for discriminatory reasons. Changes to or freezes in remuneration can only be justified for reasons which relate to the public interest, broadly understood. Second, if judicial review is sought, a

En l'espèce, par contraste, la norme de justification est celle de la simple rationalité. Elle commande que le gouvernement justifie par un motif légitime sa décision d'écarter la recommandation de la commission et, le cas échéant, d'avoir traité les juges différemment des autres personnes rémunérées sur les fonds publics. Le tribunal chargé de contrôler cette décision ne procède pas à l'examen minutieux du lien entre les fins recherchées et les moyens utilisés qui caractérise l'analyse fondée sur l'article premier. Toutefois, l'absence de cette analyse ne signifie pas que la norme de justification soit inefficace. Au contraire, cette norme comporte deux aspects. Premièrement, elle permet de déceler les décisions concernant la rémunération des juges qui reposent sur des considérations purement politiques, ou les mesures qui ont été édictées pour des motifs discriminatoires. Seules peuvent être justifiées les modifications ou blocages des traitements

reviewing court must inquire into the reasonableness of the factual foundation of the claim made by the government, similar to the way that we have evaluated whether there was an economic emergency in Canada in our jurisprudence under the division of powers (*Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373).

Although the test of justification — one of simple rationality — must be met by all measures which affect judicial remuneration and which depart from the recommendation of the salary commission, some will satisfy that test more easily than others, because they pose less of a danger of being used as a means of economic manipulation, and hence of political interference. Across-the-board measures which affect substantially every person who is paid from the public purse, in my opinion, are *prima facie* rational. For example, an across-the-board reduction in salaries that includes judges will typically be designed to effectuate the government's overall fiscal priorities, and hence will usually be aimed at furthering some sort of larger public interest. By contrast, a measure directed at judges alone may require a somewhat fuller explanation, precisely because it is directed at judges alone.

By laying down a set of guidelines to assist provincial legislatures in designing judicial compensation commissions, I do not intend to lay down a particular institutional framework in constitutional stone. What s. 11(d) requires is an institutional sieve between the judiciary and the other branches of government. Commissions are merely a means to that end. In the future, governments may create new institutional arrangements which can serve the same end, but in a different way. As long as those institutions meet the three cardinal requirements of independence, effectiveness, and objectivity, s. 11(d) will be complied with.

qui reposent sur des objectifs d'intérêt public, au sens large de cette expression. Deuxièmement, en cas de demande de contrôle judiciaire d'une telle mesure, la cour saisie de la question doit se pencher sur le caractère raisonnable du fondement factuel de la thèse du gouvernement, de la même manière que notre Cour s'est demandé s'il y avait crise financière au Canada dans sa jurisprudence relative au partage des compétences (*Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373).

Même si toutes les mesures touchant la rémunération des juges et qui dérogent à la recommandation d'une commission de la rémunération doivent satisfaire à la norme de justification — celle de la simple rationalité —, certaines vont y satisfaire plus facilement que d'autres, parce qu'elles risquent moins de servir d'instrument de manipulation financière et, partant, d'ingérence politique. À mon avis, les mesures générales touchant la quasi-totalité des personnes rémunérées sur les fonds publics sont, à première vue, rationnelles. Par exemple, une réduction générale des salaires et traitements applicable entre autres aux juges vise normalement à mettre en œuvre les priorités budgétaires globales du gouvernement et, par conséquent, vise généralement à réaliser un objectif plus vaste d'intérêt général. Par contraste, une mesure visant uniquement les juges peut exiger une justification un peu plus détaillée, précisément parce qu'elle ne s'applique qu'aux juges.

En donnant des lignes directrices visant à aider les assemblées législatives provinciales à établir leur commission de la rémunération des juges, je n'entends pas fixer, dans la pierre constitutionnelle, un cadre institutionnel particulier. Ce qu'exige l'al. 11d) c'est un crible institutionnel entre le pouvoir judiciaire et les autres pouvoirs de l'État. Les commissions ne sont qu'un moyen de réaliser cette fin. Dans le futur, les gouvernements pourraient établir d'autres arrangements institutionnels, qui serviraient la même fin mais d'une autre façon. Tant que ces institutions respecteront les trois exigences essentielles, savoir l'indépendance, l'efficacité et l'objectivité, l'al. 11d) sera respecté.

184

185

Provincial Court Judges' Association of New Brunswick, Honourable Judge Michael McKee and Honourable Judge Steven Hutchinson *Appellants*

v.

Her Majesty The Queen in Right of the Province of New Brunswick, as represented by the Minister of Justice *Respondent*

and

Attorney General of Canada, Attorney General of Ontario, Attorney General of Quebec, Attorney General of British Columbia, Attorney General for Saskatchewan, Attorney General of Alberta, Canadian Association of Provincial Court Judges, Ontario Conference of Judges and Federation of Law Societies of Canada *Interveners*

and between

Ontario Judges' Association, Ontario Family Law Judges' Association and Ontario Provincial Court (Civil Division) Judges' Association *Appellants*

v.

Her Majesty The Queen in Right of the Province of Ontario, as represented by the Chair of Management Board *Respondent*

and

Attorney General of Quebec, Attorney General of Alberta, Canadian Bar Association and Federation of Law Societies of Canada *Interveners*

and between

Association des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick, honorable juge Michael McKee et honorable juge Steven Hutchinson *Appelants*

c.

Sa Majesté la Reine du chef de la province du Nouveau-Brunswick, représentée par le ministre de la Justice *Intimée*

et

Procureur général du Canada, procureur général de l'Ontario, procureur général du Québec, procureur général de la Colombie-Britannique, procureur général de la Saskatchewan, procureur général de l'Alberta, Association canadienne des juges de cours provinciales, Conférence des juges de l'Ontario et Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada *Intervenants*

et entre

Association des juges de l'Ontario, Association ontarienne des juges du droit de la famille et Ontario Provincial Court (Civil Division) Judges' Association *Appelantes*

c.

Sa Majesté la Reine du chef de la province de l'Ontario, représentée par le président du Conseil de gestion *Intimée*

et

Procureur général du Québec, procureur général de l'Alberta, Association du Barreau canadien et Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada *Intervenants*

et entre

Her Majesty The Queen in Right of Alberta and the Lieutenant Governor in Council *Appellants*

v.

Chereda Bodner, Robert Philp, Timothy Stonehouse, William Martin, Waldo B. Ranson, Glenn Morrison, Q.C., Johnathan H.B. Moss, David M. Duggan, Mark W. Gruman, Patrick McIlhargy, John R. Shaw and Gregory Francis *Respondents*

and

Attorney General of Canada, Attorney General of Ontario, Attorney General of Quebec, Attorney General of New Brunswick, Attorney General of British Columbia, Attorney General for Saskatchewan, Canadian Superior Court Judges Association, Ontario Conference of Judges, Conférence des juges du Québec, Canadian Association of Provincial Court Judges, Association of Justices of the Peace of Ontario, Judicial Justices Association of British Columbia and Federation of Law Societies of Canada *Interveners*

and between

Attorney General of Quebec and Minister of Justice of Quebec *Appellants*

v.

Conférence des juges du Québec, Maurice Abud, Claude C. Boulanger, Marc Vanasse, Gilles Gagnon, Jacques R. Roy, Gérald Laforest, Jean-François Gosselin, Hubert Couture, Michael Sheehan, Yvan Mayrand, Dominique Slater, Guy Gagnon, Mireille Allaire, Anne Laberge, Armando Aznar, Jean-Pierre Lortie, Guy Lecompte, Huguette

Sa Majesté la Reine du chef de l'Alberta et le Lieutenant-gouverneur en conseil *Appellants*

c.

Chereda Bodner, Robert Philp, Timothy Stonehouse, William Martin, Waldo B. Ranson, Glenn Morrison, c.r., Johnathan H.B. Moss, David M. Duggan, Mark W. Gruman, Patrick McIlhargy, John R. Shaw et Gregory Francis *Intimés*

et

Procureur général du Canada, procureur général de l'Ontario, procureur général du Québec, procureur général du Nouveau-Brunswick, procureur général de la Colombie-Britannique, procureur général de la Saskatchewan, Association canadienne des juges des cours supérieures, Conférence des juges de l'Ontario, Conférence des juges du Québec, Association canadienne des juges de cours provinciales, Association des juges de paix de l'Ontario, Judicial Justices Association of British Columbia et Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada *Intervenants*

et entre

Procureur général du Québec et ministre de la Justice du Québec *Appellants*

c.

Conférence des juges du Québec, Maurice Abud, Claude C. Boulanger, Marc Vanasse, Gilles Gagnon, Jacques R. Roy, Gérald Laforest, Jean-François Gosselin, Hubert Couture, Michael Sheehan, Yvan Mayrand, Dominique Slater, Guy Gagnon, Mireille Allaire, Anne Laberge, Armando Aznar, Jean-Pierre Lortie, Guy Lecompte, Huguette

St-Louis, Rémi Bouchard, Michel Jasmin, Jacques Lachapelle, Louise Provost, Michèle Rivet, Paule Lafontaine, Rosaire Larouche, Réal R. Lapointe, Claude Chicoine, Céline Pelletier, René de la Sablonnière, Gabriel de Pokomandy, Jean-R. Beaulieu, Michel Beauchemin, Jacques Trudel, Denis Bouchard, Ruth Veillet, Gilson Lachance, Claude Parent, Michel L. Auger, Lise Gaboury and Jean Alarie *Respondents*

and

Attorney General of New Brunswick and Federation of Law Societies of Canada *Interveners*

and between

Attorney General of Quebec and Minister of Justice of Quebec *Appellants*

v.

Morton S. Minc, Denis Boisvert, Antonio Discepola, Yves Fournier, Gilles Gaumond, Louise Baribeau, Jean-Pierre Bessette, Pierre D. Denault, René Déry, Gérard Duguay, Pierre Fontaine, Pierre Gaston, Denis Laliberté, Louis-Jacques Léger, Jean Massé, Evasio Massignani, Ronald Schachter, Bernard Caron, Jean Charbonneau and Raymonde Verreault *Respondents*

and

Attorney General of New Brunswick and Federation of Law Societies of Canada *Interveners*

and between

Conférence des juges municipaux du Québec *Appellant*

v.

St-Louis, Rémi Bouchard, Michel Jasmin, Jacques Lachapelle, Louise Provost, Michèle Rivet, Paule Lafontaine, Rosaire Larouche, Réal R. Lapointe, Claude Chicoine, Céline Pelletier, René de la Sablonnière, Gabriel de Pokomandy, Jean-R. Beaulieu, Michel Beauchemin, Jacques Trudel, Denis Bouchard, Ruth Veillet, Gilson Lachance, Claude Parent, Michel L. Auger, Lise Gaboury et Jean Alarie *Intimés*

et

Procureur général du Nouveau-Brunswick et Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada *Intervenants*

et entre

Procureur général du Québec et ministre de la Justice du Québec *Appelants*

c.

Morton S. Minc, Denis Boisvert, Antonio Discepola, Yves Fournier, Gilles Gaumond, Louise Baribeau, Jean-Pierre Bessette, Pierre D. Denault, René Déry, Gérard Duguay, Pierre Fontaine, Pierre Gaston, Denis Laliberté, Louis-Jacques Léger, Jean Massé, Evasio Massignani, Ronald Schachter, Bernard Caron, Jean Charbonneau et Raymonde Verreault *Intimés*

et

Procureur général du Nouveau-Brunswick et Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada *Intervenants*

et entre

Conférence des juges municipaux du Québec *Appelante*

c.

**Conférence des juges du Québec et al. and
Attorney General of Quebec** *Respondents*

and

**Attorney General of New Brunswick
and Federation of Law Societies of
Canada** *Interveners*

**INDEXED AS: PROVINCIAL COURT JUDGES’
ASSN. OF NEW BRUNSWICK v. NEW BRUNSWICK
(MINISTER OF JUSTICE); ONTARIO JUDGES’ ASSN.
v. ONTARIO (MANAGEMENT BOARD); BODNER v.
ALBERTA; CONFÉRENCE DES JUGES DU QUÉBEC v.
QUEBEC (ATTORNEY GENERAL); MINC v. QUEBEC
(ATTORNEY GENERAL)**

Neutral citation: 2005 SCC 44.

File Nos.: 30006, 30148, 29525, 30477.

2004: November 9, 10; 2005: July 22.*

Present: McLachlin C.J. and Major, Bastarache, Binnie,
LeBel, Deschamps, Fish, Abella and Charron JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
NEW BRUNSWICK

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ONTARIO

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ALBERTA

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
QUEBEC

*Constitutional law — Judicial independence — Judi-
cial remuneration — Nature of judicial compensation*

* The amendments to paras. 134, 152 and 171, issued on July 28, 2005, are included in these reasons. The motions to amend the judgment or for a rehearing of the appeal, filed subsequently by the Conférence des juges du Québec et al. and by the Conférence des juges municipaux du Québec, were dismissed on October 27, 2005. This decision is reported at [2005] 3 S.C.R. 41.

**Conférence des juges du Québec et autres et
procureur général du Québec** *Intimés*

et

**Procureur général du Nouveau-Brunswick
et Fédération des ordres professionnels de
juristes du Canada** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : ASSOC. DES JUGES DE LA COUR
PROVINCIALE DU NOUVEAU-BRUNSWICK c.
NOUVEAU-BRUNSWICK (MINISTRE DE LA JUSTICE);
ASSOC. DES JUGES DE L’ONTARIO c. ONTARIO
(CONSEIL DE GESTION); BODNER c. ALBERTA;
CONFÉRENCE DES JUGES DU QUÉBEC c. QUÉBEC
(PROCUREUR GÉNÉRAL); MINC c. QUÉBEC
(PROCUREUR GÉNÉRAL)**

Référence neutre : 2005 CSC 44.

N^{os} du greffe : 30006, 30148, 29525, 30477.

2004 : 9, 10 novembre; 2005 : 22 juillet*.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Major,
Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella et
Charron.

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL DU NOUVEAU-
BRUNSWICK

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL DE L’ONTARIO

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL DE L’ALBERTA

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL DU QUÉBEC

*Droit constitutionnel — Indépendance de la magis-
trature — Rémunération des juges — Nature des*

* Les modifications qui ont été apportées aux par. 134, 152 et 171 du jugement le 28 juillet 2005 sont incorporées dans les présents motifs. Les requêtes demandant la modification du jugement ou la tenue d’une nouvelle audience, qui ont été présentées par la Conférence des juges du Québec et autres et par la Conférence des juges municipaux du Québec, ont été rejetées le 27 octobre 2005. Cette décision est publiée à [2005] 3 R.C.S. 41.

commissions and their recommendations — Obligation of government to respond to recommendations — Scope of judicial review of government's response — Remedies.

Constitutional law — Judicial independence — Judicial remuneration — Government departing from compensation commission's recommendations on salary and benefits — Whether government's reasons for departing from recommendations satisfy rationality test — Three-stage analysis for determining rationality of government's response.

Evidence — Admissibility — Judicial review of government's response to compensation commission's recommendations — Government seeking to have affidavits admitted in evidence — Whether affidavits admissible — Whether affidavits introduce evidence and facts not contained in government's response.

Courts — Judges — Remuneration — Compensation committee — Mandate — Committee recommending elimination of salary parity between judges of Court of Québec and municipal court judges — Whether committee had mandate to consider parity issue.

Civil procedure — Application for leave to intervene in Court of Appeal — Conférence des juges municipaux du Québec not mounting a court challenge to government's response to compensation committee's recommendations on salary of municipal court judges outside Laval, Montreal and Quebec City — Conférence unsuccessfully seeking leave to intervene in related cases at Court of Appeal — Whether leave to intervene should have been granted.

These appeals raise the question of judicial independence in the context of judicial remuneration, and the need to clarify the principles of the compensation commission process in order to avoid future conflicts.

In New Brunswick, a commission established under the *Provincial Court Act* recommended increasing the salary of Provincial Court judges from \$142,000 in 2000 to approximately \$169,000 in 2003. The Government rejected this recommendation, arguing (1) that the Commission had misunderstood its mandate; (2) that it was inappropriate to link the Provincial Court judges'

commissions de rémunération des juges et de leurs recommandations — Obligation pour le gouvernement de répondre aux recommandations — Portée du contrôle judiciaire de la réponse du gouvernement — Réparations.

Droit constitutionnel — Indépendance de la magistrature — Rémunération des juges — Décision du gouvernement de s'écarter des recommandations de la commission de rémunération portant sur les traitements et avantages — Les motifs invoqués par le gouvernement pour justifier sa décision de s'écarter des recommandations satisfont-ils au critère de la rationalité? — Analyse en trois étapes pour déterminer la rationalité de la réponse du gouvernement.

Preuve — Admissibilité — Contrôle judiciaire de la réponse du gouvernement aux recommandations de la commission de rémunération — Gouvernement cherchant à faire admettre des affidavits en preuve — Les affidavits sont-ils admissibles? — Les affidavits présentent-ils des éléments de preuve et des faits ne figurant pas dans la réponse du gouvernement?

Tribunaux — Juges — Rémunération — Comité de rémunération — Mandat — Recommandation, par le comité, de l'élimination de la parité salariale entre les juges de la Cour du Québec et les juges des cours municipales — Le comité avait-il le mandat d'examiner la question de la parité?

Procédure civile — Demande d'autorisation d'intervenir en Cour d'appel — Conférence des juges municipaux du Québec ne contestant pas en cour la réponse du gouvernement aux recommandations du comité de rémunération au sujet du traitement des juges des cours municipales à l'extérieur de Laval, de Montréal et de Québec — Conférence demandant sans succès l'autorisation d'intervenir dans des affaires connexes devant la Cour d'appel — L'autorisation d'intervenir aurait-elle dû être accordée?

Les présents pourvois soulèvent la question de l'indépendance de la magistrature dans le contexte de la rémunération des juges, y compris la nécessité de clarifier les principes du recours à une commission de rémunération pour éviter des conflits à l'avenir.

Au Nouveau-Brunswick, une commission établie en vertu de la *Loi sur la Cour provinciale* a recommandé de porter le traitement des juges de la Cour provinciale de 142 000 \$ en 2000 à environ 169 000 \$ en 2003. Le gouvernement a rejeté cette recommandation, soutenant (1) que la commission avait mal compris son mandat, (2) qu'il n'était pas fondé d'établir un lien entre le traitement

salary to that of federally appointed judges; and (3) that the judges' existing salary was adequate. The appellant Association applied for judicial review of the Government's response, and the Government successfully applied to have four affidavits admitted in evidence. On the salary issue, the reviewing judge found the Government's reasons for rejecting the Commission's recommendation to be rational. The Court of Appeal reversed the reviewing judge's decision on the admissibility of the affidavits, but upheld his decision on the salary issue.

In Ontario, the remuneration commission made a binding recommendation that a salary increase of approximately 28 percent over three years be awarded and also made certain optional pension recommendations. Ontario retained an accounting firm to determine the cost of the pension options and subsequently refused to adopt any of the pension recommendations, listing several reasons, including: (1) that the 28 percent salary increase, which had automatically increased the value of the pension by 28 percent, was appropriate; (2) that no significant demographic changes had occurred since the 1991 review of the pension plan; and (3) that the Government's current fiscal responsibilities required a continued commitment to fiscal restraint. The judges applied for judicial review. In support of its position, Ontario filed affidavits from the accounting firm and they were held to be admissible. The Divisional Court dismissed the application, holding that Ontario's reasons for rejecting the pension recommendations were clear, logical and relevant. The Court of Appeal upheld the decision.

In Alberta, the compensation commission issued a report recommending, among other things, a substantial increase in salary for Justices of the Peace. Although Alberta accepted that salaries and per diem rates ought to be increased, it rejected the specific increases recommended by the Commission and proposed a modified amount. Alberta's reasons stressed that it had a duty to manage public resources and act in a fiscally responsible manner, and that the overall level of increase recommended was greater than that of other publicly funded programs and significantly exceeded those of individuals in comparative groups. The Court of Queen's Bench allowed the respondents' application challenging the constitutionality of the changes, holding that Alberta's reasons for rejecting the Commission's recommendations did not pass the

des juges de la Cour provinciale et celui des juges de nomination fédérale et (3) que le traitement en vigueur pour les juges était adéquat. L'association appelante a demandé le contrôle judiciaire de la réponse du gouvernement, lequel a réussi à faire admettre quatre affidavits en preuve. Pour ce qui est de la question salariale, le juge saisi du contrôle judiciaire a estimé que les motifs invoqués par le gouvernement pour rejeter la recommandation de la commission étaient rationnels. La Cour d'appel a infirmé la décision du juge saisi du contrôle judiciaire au sujet de l'admissibilité des affidavits, mais a confirmé sa décision concernant la question salariale.

En Ontario, la commission de rémunération a émis une recommandation ayant force obligatoire selon laquelle les traitements devraient être majorés d'environ 28 pour 100 sur trois ans et des recommandations facultatives concernant les pensions. La province d'Ontario a retenu les services d'un cabinet d'expertise comptable pour déterminer le coût de la mise en œuvre des options en matière de pension. Elle a, par la suite, refusé d'adopter toute recommandation, justifiant sa décision par plusieurs motifs, dont les suivants : (1) l'augmentation salariale de 28 pour 100, qui avait entraîné automatiquement une majoration de 28 pour 100 de la valeur des pensions, était suffisante; (2) aucun changement démographique important n'était survenu depuis l'examen du régime de retraite en 1991 et (3) les obligations financières qu'avait alors le gouvernement exigent l'engagement continu de procéder à des compressions budgétaires. Les juges ont demandé le contrôle judiciaire. La province d'Ontario a déposé à l'appui de sa position les affidavits du cabinet d'expertise comptable, lesquels ont été jugés admissibles. La Cour divisionnaire a rejeté la demande, statuant que les motifs invoqués par la province pour rejeter les recommandations concernant les pensions étaient clairs, logiques et pertinents. La Cour d'appel a confirmé la décision.

En Alberta, la commission de rémunération a publié un rapport dans lequel elle recommandait notamment une augmentation salariale substantielle pour les juges de paix. La province d'Alberta reconnaissait que les traitements et les taux quotidiens doivent être majorés, mais elle rejetait les augmentations recommandées par la commission et proposait plutôt un montant modifié. Dans ses motifs, la province insiste sur son obligation de gérer les ressources publiques et d'agir de manière responsable sur le plan financier. Elle y souligne que la hausse globale recommandée est supérieure à celle accordée dans le cas d'autres programmes financés par l'État et dépasse de beaucoup celle octroyée aux personnes faisant partie des groupes de référence. La Cour du Banc de la Reine a fait droit à la demande des intimés dans laquelle ils contestaient la constitutionnalité des modifications,

test of simple rationality. The Court of Appeal upheld the decision.

In Quebec, the judicial compensation committee established under the *Courts of Justice Act* recommended raising the salary of judges of the Court of Québec from \$137,000 to \$180,000 and adjusting their pension. The report also recommended eliminating the salary parity of municipal court judges in Laval, Montreal and Quebec City with judges of the Court of Quebec and suggested a lower pay scale. A second panel of the Committee addressed the compensation of judges of the municipal courts to which the *Act respecting municipal courts* applies — namely, the judges of municipal courts outside Laval, Montreal and Quebec City — and, on the assumption that parity should be abandoned, set the fee schedule at a scale reflecting responsibilities less onerous than those of full-time judges. In its response, the Government proposed that the most important recommendations be rejected. It limited the initial salary increase of judges of the Court of Quebec to 8 percent, with small additional increases in 2002 and 2003. The response accepted the elimination of parity for municipal judges, limited the raise in their salaries to 4 percent in 2001 and granted them the same adjustments as judges of the Court of Quebec in 2002 and 2003. It accordingly adjusted the fees payable to judges of municipal courts to which the *Act respecting municipal courts* applies rather than accepting the fee scales recommended by the Committee. The Conférence des juges du Québec, which represents the judges of the Court of Québec and the judges of the municipal courts of Laval, Montreal and Quebec City, challenged the Government's response in court. Both the Superior Court and the Court of Appeal held that the response did not meet the test of rationality. The Conférence des juges municipaux du Québec, which represents municipal court judges outside Laval, Montreal and Quebec City and which had not challenged the Government's response, was denied leave to intervene in the Court of Appeal.

Held: The appeals in the New Brunswick and Ontario cases should be dismissed.

Held: The appeal in the Alberta case should be allowed.

Held: The appeals of the Attorney General of Quebec and the Minister of Justice of Quebec should be dismissed. Those portions of the orders in the courts below which are not in accordance with these reasons must be set aside and the matter must be remitted to the

statuant que les motifs invoqués par la province pour rejeter les recommandations de la commission ne satisfaisaient pas au critère de la simple rationalité. La Cour d'appel a confirmé la décision.

Au Québec, le comité de la rémunération des juges, institué en vertu de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, a recommandé de porter le traitement des juges de la Cour du Québec de 137 000 \$ à 180 000 \$ et de rajuster leur pension. Il a aussi recommandé dans son rapport l'élimination de la parité salariale des juges des cours municipales de Laval, de Montréal et de Québec avec les juges de la Cour du Québec et a proposé une échelle salariale inférieure. La deuxième formation du comité a fait rapport sur la rémunération des juges des cours municipales auxquelles s'applique la *Loi sur les cours municipales*, à savoir les juges des cours municipales à l'extérieur de Laval, de Montréal et de Québec, et, partant du principe que la parité devait être abolie, a établi un barème de traitement reflétant leurs responsabilités moins lourdes que celles des juges exerçant leurs fonctions à temps plein. Dans sa réponse, le gouvernement préconisait le rejet des recommandations les plus importantes. Il limitait la majoration salariale initiale à 8 pour 100 pour les juges de la Cour du Québec, de faibles hausses additionnelles étant prévues pour 2002 et 2003. Il acceptait l'élimination de la parité pour les juges des cours municipales, limitait la hausse de leur traitement à 4 pour 100 en 2001 et leur accordait pour 2002 et 2003 les mêmes rajustements que pour les juges de la Cour du Québec. Il rajustait en conséquence les honoraires payables aux juges des cours municipales auxquelles s'applique la *Loi sur les cours municipales* au lieu d'accepter les échelles salariales recommandées par le comité. La Conférence des juges du Québec, qui représente les juges de la Cour du Québec et les juges des cours municipales de Laval, de Montréal et de Québec, a contesté en cour la réponse du gouvernement. La Cour supérieure et la Cour d'appel ont statué que la réponse ne satisfaisait pas au critère de la rationalité. La Conférence des juges municipaux du Québec, qui représente les juges municipaux de l'extérieur de Laval, de Montréal et de Québec et qui n'avait pas contesté la réponse du gouvernement, s'est vu refuser l'autorisation d'intervenir en Cour d'appel.

Arrêt : Les pourvois dans les affaires du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario sont rejetés.

Arrêt : Le pourvoi dans l'affaire de l'Alberta est accueilli.

Arrêt : Les pourvois formés par le procureur général du Québec et le ministre de la Justice du Québec sont rejetés. Les dispositions des ordonnances rendues par les juridictions inférieures qui sont incompatibles avec les présents motifs sont infirmées et l'affaire est renvoyée

Government of Quebec and the National Assembly for reconsideration in accordance with these reasons.

Held: The appeal of the Conférence des juges municipaux du Québec should be allowed in part, and the application for leave to intervene should be granted.

General Principles

Judicial salaries can be maintained or changed only by recourse to a commission that is independent, objective and effective. Unless the legislature provides otherwise, a commission's report is consultative, not binding. Its recommendations must be given weight, but the government retains the power to depart from the recommendations as long as it justifies its decision with rational reasons in its response to the recommendations. Reasons that are complete and that deal with the commission's recommendations in a meaningful way will meet the standard of rationality. The reasons must also rely upon a reasonable factual foundation. If different weights are given to relevant factors, this difference must be justified. The use of a particular comparator must also be explained. If it is called upon to justify its decision in a court of law, the government may not advance reasons other than those mentioned in its response, though it may provide more detailed information with regard to the factual foundation it has relied upon. [8] [21] [26-27]

The government's response is subject to a limited form of judicial review by the superior courts. The reviewing court is not asked to determine the adequacy of judicial remuneration but must focus on the government's response and on whether the purpose of the commission process has been achieved. A three-stage analysis for determining the rationality of the government's response should be followed: (1) Has the government articulated a legitimate reason for departing from the commission's recommendations? (2) Do the government's reasons rely upon a reasonable factual foundation? (3) Viewed globally, has the commission process been respected and have the purposes of the commission — preserving judicial independence and depoliticizing the setting of judicial remuneration — been achieved? [29-31]

If the reviewing court concludes that the commission process has not been effective, the appropriate remedy will generally be to return the matter to the government for reconsideration. If problems can be traced to the commission, the matter can be referred back to it. Courts should avoid issuing specific orders to make the

au gouvernement du Québec et à l'Assemblée nationale pour réexamen conformément à ces motifs.

Arrêt : Le pourvoi formé par la Conférence des juges municipaux du Québec est accueilli en partie et la demande d'autorisation d'intervenir est accordée.

Principes généraux

Il faut recourir à une commission indépendante, objective et efficace pour maintenir ou modifier les traitements des juges. Sauf indication contraire de l'assemblée législative, le rapport d'une commission a valeur d'avis; il n'a pas force obligatoire. Il faut accorder du poids aux recommandations de la commission, mais le gouvernement conserve le pouvoir de s'en écarter à condition de justifier sa décision par des motifs rationnels dans sa réponse aux recommandations. Les motifs qui respectent la norme de la rationalité sont ceux qui sont complets et qui traitent les recommandations de la commission de façon concrète. Les motifs doivent également reposer sur un fondement factuel raisonnable. Si l'importance accordée aux facteurs pertinents varie, cette variation doit être justifiée. Il faut aussi expliquer l'emploi d'un facteur de comparaison donné. S'il est tenu d'expliquer sa décision devant une cour de justice, le gouvernement ne peut invoquer d'autres motifs que ceux mentionnés dans sa réponse, mais il lui est possible de fournir d'autres renseignements plus détaillés sur le fondement factuel sur lequel il s'est appuyé. [8] [21] [26-27]

La réponse du gouvernement est soumise à une forme limitée de contrôle judiciaire par les cours supérieures. Le tribunal saisi du contrôle judiciaire n'a pas à décider si la rémunération des juges est adéquate. Il doit plutôt se concentrer sur la réponse du gouvernement et se demander si l'objectif du recours à une commission est atteint. Il faut suivre une analyse en trois étapes pour déterminer la rationalité de la réponse du gouvernement : (1) Le gouvernement a-t-il justifié par un motif légitime sa décision de s'écarter des recommandations de la commission? (2) Les motifs invoqués par le gouvernement ont-ils un fondement factuel raisonnable? (3) Dans l'ensemble, le mécanisme d'examen par une commission a-t-il été respecté et les objectifs du recours à une commission, à savoir préserver l'indépendance de la magistrature et dépoliticiser la fixation de la rémunération des juges, ont-ils été atteints? [29-31]

Si le tribunal saisi du contrôle judiciaire conclut que le recours à une commission ne s'est pas révélé efficace, la réparation appropriée consistera généralement à renvoyer l'affaire au gouvernement pour réexamen. Si les difficultés rencontrées sont attribuables à la commission, l'affaire peut lui être renvoyée. Les tribunaux devraient

recommendations binding unless the governing statutory scheme gives them that option. [44]

New Brunswick

Although the part of the Government's response questioning the Commission's mandate is not legitimate, the portion relating to the adequacy of the judges' existing salary and the excessiveness of the recommended raise meets the standard of rationality. First, the Government's reasons on these two points cannot be characterized as being purely political or as an attempt to avoid the process, and there is no suggestion that the Government has attempted to manipulate the judiciary. Second, the Government's response does not lack a reasonable factual foundation. While some parts of the response may appear dismissive, others have a rational basis. On the one hand, the Government's rejection of the recommended increase on the basis that it is excessive is amply supported by a reasonable factual foundation. On the other hand, the arguments in support of the adequacy of the current salary were not properly dealt with by the Commission. Consequently, the Government was justified in restating its position that the existing salary was sufficient to attract qualified candidates. The Government's reliance on this factual foundation was reasonable. Third, while the Government's justification for its departure from the recommendations is unsatisfactory in several respects, the response, viewed globally and with deference, shows that it took the process seriously. [67-69] [76] [81] [83]

The affidavits filed by the Government before the reviewing judge were admissible. Although all the reasons upon which the Government relies in rejecting the Commission's recommendations must be stated in its public response, these affidavits do not advance arguments that were not previously raised. They simply go into the specifics of the factual foundation relied upon by the Government. [62] [64]

Ontario

The Ontario government's reasons rejecting the Commission's optional pension recommendations pass the rationality test. The reasons outlined in the Government's response do not reveal political or discriminatory motivations or any improper motive. They reveal a consideration of the judicial office and an intention to deal with it appropriately. Also, Ontario relied upon a reasonable factual foundation by alleging the need for fiscal restraint and suggesting that no significant demographic change had occurred warranting a change to the pension plan structure. Lastly, in its

s'abstenir de rendre des ordonnances donnant force obligatoire aux recommandations, à moins d'y être autorisés par le régime législatif applicable. [44]

Nouveau-Brunswick

La partie de la réponse du gouvernement portant sur sa remise en question du mandat de la commission n'est pas légitime, mais la partie qui porte sur le caractère adéquat du traitement en vigueur pour les juges et sur le caractère excessif de la hausse recommandée satisfait à la norme de la rationalité. Premièrement, on ne peut pas affirmer que les motifs exposés par le gouvernement sur ces deux points soient purement politiques ou constituent une tentative d'éviter le recours à une commission, et rien n'indique qu'il essayait de manipuler la magistrature. Deuxièmement, la réponse du gouvernement a un fondement factuel raisonnable. Certaines parties peuvent sembler dénoter un manque d'égard, mais d'autres ont des assises rationnelles. D'une part, le rejet par le gouvernement de la hausse recommandée parce qu'elle est excessive est amplement justifié par un fondement factuel rationnel. D'autre part, la commission n'a pas analysé correctement les arguments en faveur du statu quo. Le gouvernement a donc eu raison de reformuler sa position selon laquelle le traitement en vigueur était suffisant pour attirer des candidats compétents. Il a eu raison de s'appuyer sur ce fondement factuel. Troisièmement, même si, à plusieurs égards, le gouvernement n'a pas justifié de façon satisfaisante sa décision de s'écarter des recommandations, sa réponse, examinée globalement et avec retenue, montre qu'il a pris au sérieux le processus. [67-69] [76] [81] [83]

Les affidavits déposés par le gouvernement devant le juge saisi du contrôle de révision sont admissibles. Bien que le gouvernement doive indiquer dans sa réponse publique tous les motifs sur lesquels il s'appuie pour rejeter les recommandations de la commission, ces affidavits ne contiennent aucun argument qu'il n'a pas déjà soulevé. Ils donnent tout simplement des détails sur le fondement factuel invoqué par le gouvernement. [62-64]

Ontario

Les motifs du gouvernement d'Ontario rejetant les recommandations facultatives de la commission en matière de pensions satisfont aux critères de la rationalité. Les motifs invoqués dans la réponse du gouvernement ne révèlent pas qu'ils sont dictés par des considérations politiques ou discriminatoires, ou qu'ils sont illégitimes. Ils dénotent un examen sérieux de la charge judiciaire et l'intention de prendre les mesures qui s'imposent. De plus, la province d'Ontario s'est appuyée sur un fondement factuel raisonnable en invoquant la nécessité d'effectuer des compressions

reasons, examined globally, Ontario has clearly respected the commission process, taken it seriously and given it a meaningful effect. Ontario's engagement of an accounting firm was not a distortion of the process but, rather, demonstrates Ontario's good faith and the serious consideration given to the Commission's recommendations. [95-101]

The admission of the accounting firm's affidavits was proper. These affidavits do not add a new position. They merely illustrate Ontario's commitment to taking the Commission's recommendations seriously. [103]

Alberta

The judicial independence of Justices of the Peace warrants the same degree of constitutional protection that is provided by an independent, objective commission. Since Alberta has already provided an independent commission process through the *Justices of the Peace Compensation Commission Regulation*, this process must be followed. [121]

Alberta's reasons for rejecting the specific level of salary increase satisfy the rationality test. The reasons do not reveal political or discriminatory motivations, and are therefore legitimate. They consider the overall level of increase recommended, comment upon the Government's responsibility to properly manage fiscal affairs, and examine various comparator groups. The reasons illustrate Alberta's desire to compensate its Justices of the Peace in a manner consistent with the nature of the office. They clearly state the reasons for variation and explain why Alberta attributed different weights to the comparator groups. Further, the factual basis upon which the Government sought to rely is indicated and its reliance is, for the most part, rational. In its reasons, Alberta discusses general fiscal policy, various comparator groups, and the roles and responsibilities of Justices of the Peace. Finally, viewed globally, it appears that the process of the Commission, as a consultative body created to depoliticize the issue of judicial remuneration, has been effective. [122-126] [128] [131]

Quebec

The Government's response does not meet the standard of rationality. While the response does not evidence any improper political purpose or intent to

budgétaires et en affirmant qu'aucun changement démographique important justifiant une modification de la structure du régime de retraite ne s'est produit. Enfin, dans ses motifs, examinés globalement, elle a clairement respecté le mécanisme d'examen par une commission, l'a pris au sérieux et lui a donné un effet concret. Le recours par la province aux services d'un cabinet d'expertise comptable n'a pas faussé le mécanisme. Au contraire, il démontre la bonne foi de la province et indique qu'elle a analysé en profondeur les recommandations de la commission. [95-101]

Les affidavits du cabinet d'expertise comptable ont été admis à bon droit. Ils n'apportent pas de nouveaux arguments. Ils illustrent simplement l'engagement de la province de prendre au sérieux les recommandations de la commission. [103]

Alberta

L'indépendance des juges de paix commande la même protection constitutionnelle que celle garantie par une commission indépendante et objective. Comme la province d'Alberta a déjà prévu un processus d'examen par une commission indépendante lorsqu'elle a adopté le règlement intitulé *Justices of the Peace Compensation Commission Regulation*, il faut suivre ce processus. [121]

Les motifs avancés par la province d'Alberta pour rejeter les hausses recommandées satisfont au critère de la « rationalité ». Ils ne révèlent pas qu'ils sont dictés par des considérations politiques ou discriminatoires; ils sont donc légitimes. Dans ses motifs, la province tient compte des hausses globales recommandées, commente l'obligation pour le gouvernement de gérer judicieusement les finances publiques et passe en revue divers groupes de référence. Les motifs illustrent la volonté de la province de rémunérer ses juges de paix en fonction de la nature de leur charge. Ils indiquent clairement les raisons des écarts et expliquent pourquoi la province a accordé un poids différent aux divers groupes de référence. De plus, le fondement factuel que voulait invoquer le gouvernement est indiqué et sa décision de s'y appuyer était pour l'essentiel rationnel. Dans ses motifs, la province d'Alberta aborde plusieurs questions, dont la politique budgétaire, les divers groupes de référence ainsi que les rôles et responsabilités des juges de paix. Enfin, globalement, il semble que le recours à la commission, en tant qu'organisme consultatif mis sur pied pour dépoliticiser l'examen de la rémunération des juges, a été efficace. [122-126] [128] [131]

Québec

La réponse du gouvernement ne satisfait pas à la norme de la rationalité. Même si elle ne dénote pas l'existence d'un objectif politique illégitime ni une intention

manipulate or influence the judiciary, it fails to address the Committee's most important recommendations and the justifications given for them. The Government appears to have been content to restate its original position before the Committee, and in particular the point that no substantial salary revision was warranted because the recommendations of the previous committee, which led to a substantial increase in judges' salaries, had just been implemented. Once the Committee had decided to conduct a broad review of the judicial compensation of provincial judges, as it was entitled to do, the constitutional principles governing the response required the Government to give full and careful attention to the recommendations and to the justifications given for them. The failure to do so impacted on the validity of the essentials of the response. [158-159] [162] [164]

With respect to the issue of salary parity for municipal court judges, the Government did not have to state the reasons for its agreement with recommendations which were well explained. Moreover, the Committee did not exceed its mandate or breach any principle of natural justice in examining the issue of parity. [166-168]

The appeal and the application for leave to intervene of the Conférence des juges municipaux du Québec should be allowed for the sole purpose of declaring that the response is also void in respect of the compensation of the judges of municipal courts to which the *Act respecting municipal courts* applies. The recommendations concerning the three groups of judges are closely linked, and the complete constitutional challenge launched by the other two groups of judges benefits the members of the Conférence. [169-170]

Cases Cited

Applied: *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3; *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373; **referred to:** *Valente v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673; *Beauregard v. Canada*, [1986] 2 S.C.R. 56; *Ell v. Alberta*, [2003] 1 S.C.R. 857, 2003 SCC 35; *Mackin v. New Brunswick (Minister of Finance)*, [2002] 1 S.C.R. 405, 2002 SCC 13; *Conférence des juges du Québec v. Québec (Procureure générale)*, [2000] R.J.Q. 744; *Conférence des juges du Québec v. Québec (Procureure générale)*, [2000] R.J.Q. 2803.

Statutes and Regulations Cited

Act respecting municipal courts, R.S.Q., c. C-72.01.
 Alberta Order in Council, 174/2000, s. 2, Sch. 1, 6, 7.
Courts of Justice Act, R.S.O. 1990, c. C.43, Schedule (Appendix A of Framework Agreement), para. 28.

de manipuler ou d'influencer la magistrature, elle ne tient pas compte des recommandations les plus importantes du comité et de leur justification. Le gouvernement semble s'être contenté de reformuler la position initiale qu'il avait adoptée devant le comité et, en particulier, le fait qu'aucune révision en profondeur n'était justifiée, car les recommandations du comité précédent — dont l'application avait donné lieu à une forte augmentation du traitement des juges — venaient juste d'être mises en œuvre. Une fois que le comité a décidé d'effectuer un vaste examen de la rémunération des juges provinciaux — comme c'était son droit —, les principes constitutionnels régissant la réponse du gouvernement obligeaient celui-ci à porter toute son attention sur les recommandations et leur justification. Son omission à cet égard se répercutait sur la validité de l'essentiel de la réponse. [158-159] [162] [164]

En ce qui concerne la parité salariale pour les juges des cours municipales, le gouvernement n'avait pas à justifier sa décision de souscrire à des recommandations déjà bien expliquées. De plus, le comité n'a pas outrepassé son mandat et n'a violé aucun principe de justice naturelle en examinant la question de la parité. [166-168]

Le pourvoi de la Conférence des juges municipaux du Québec est accueilli et leur demande d'autorisation d'intervenir est autorisée, à seule fin de déclarer que la réponse est également annulée en ce qui concerne la rémunération des juges des cours municipales auxquelles s'applique la *Loi sur les cours municipales*. Les recommandations visant les trois groupes de juges sont étroitement liées et la contestation constitutionnelle engagée par les deux autres groupes de juges profite aux membres de la Conférence. [169-170]

Jurisprudence

Arrêts appliqués : *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3; *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373; **arrêts mentionnés :** *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673; *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56; *Ell c. Alberta*, [2003] 1 R.C.S. 857, 2003 CSC 35; *Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances)*, [2002] 1 R.C.S. 405, 2002 CSC 13; *Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureure générale)*, [2000] R.J.Q. 744; *Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureure générale)*, [2000] R.J.Q. 2803.

Lois et règlements cités

Alberta Order in Council, 174/2000, art. 2, ann. 1, 6, 7.
Judicature Act, R.S.A. 1980, ch. J-1 [mod. 1998, ch. 18].

Courts of Justice Act, R.S.Q., c. T-16 [am. 1997, c. 84], ss. 246.29, 246.30, 246.31, 246.42, 246.43, 246.44.
Judicature Act, R.S.A. 1980, c. J-1 [am. 1998, c. 18].
Justices of the Peace Compensation Commission Regulation, Alta. Reg. 8/2000, ss. 3(1), 5(1), 16, 21(2).
Provincial Court Act, R.S.N.B. 1973, c. P-21, s. 22.03(1), (6).

APPEAL from a judgment of the New Brunswick Court of Appeal (Turnbull, Larlee and Robertson J.J.A.) (2003), 231 D.L.R. (4th) 38, 260 N.B.R. (2d) 201, 5 Admin. L.R. (4th) 45, 40 C.P.C. (5th) 207, [2003] N.B.J. No. 321 (QL), 2003 NBCA 54, affirming a decision of Boisvert J. (2002), 213 D.L.R. (4th) 329, 249 N.B.R. (2d) 275, 42 Admin. L.R. (3d) 275, [2002] N.B.J. No. 156 (QL), 2002 NBQB 156. Appeal dismissed.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (O'Connor A.C.J.O. and Borins and MacPherson J.J.A.) (2003), 67 O.R. (3d) 641, 233 D.L.R. (4th) 711, 8 Admin. L.R. (4th) 222, 38 C.C.P.B. 118, 112 C.R.R. (2d) 58, [2003] O.J. No. 4155 (QL), affirming a decision of O'Driscoll, Then and Dunnet J.J. (2002), 58 O.R. (3d) 186, 157 O.A.C. 367, 33 C.C.P.B. 83, [2002] O.J. No. 533 (QL). Appeal dismissed.

APPEAL from a judgment of the Alberta Court of Appeal (Côté, Picard and Paperny J.J.A.) (2002), 222 D.L.R. (4th) 284, 16 Alta. L.R. (4th) 244, 317 A.R. 112, 284 W.A.C. 112, 36 C.P.C. (5th) 1, [2003] 9 W.W.R. 637, [2002] A.J. No. 1428 (QL), 2002 ABCA 274, affirming a decision of Clark J. (2001), 93 Alta. L.R. (3d) 358, 296 A.R. 22, 10 C.P.C. (5th) 157, [2001] 10 W.W.R. 444, [2001] A.J. No. 1033 (QL), 2001 ABQB 650, with supplementary reasons (2001), 3 Alta. L.R. (4th) 59, 300 A.R. 170, 19 C.P.C. (5th) 242, [2002] 8 W.W.R. 152, [2001] A.J. No. 1565 (QL), 2001 ABQB 960. Appeal allowed.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Robert C.J.Q. and Brossard, Proulx, Rousseau-Houle and Morissette J.J.A.), [2004] R.J.Q.

Justices of the Peace Compensation Commission Regulation, Alta. Reg. 8/2000, art. 3(1), 5(1), 16, 21(2).
Loi sur la Cour provinciale, L.R.N.-B. 1973, ch. P-21, art. 22.03(1), (6).
Loi sur les cours municipales, L.R.Q., ch. C-72.01.
Loi sur les tribunaux judiciaires, L.R.O. 1990, ch. C.43, annexe (appendice A de la convention cadre), art. 28.
Loi sur les tribunaux judiciaires, L.R.Q., ch. T-16 [mod. 1997, ch. 84], art. 246.29, 246.30, 246.31, 246.42, 246.43, 246.44.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick (les juges Turnbull, Larlee et Robertson) (2003), 231 D.L.R. (4th) 38, 260 R.N.-B. (2^e) 201, 5 Admin. L.R. (4th) 45, 40 C.P.C. (5th) 207, [2003] A.N.-B. n^o 321 (QL), 2003 NBCA 54, qui a confirmé un jugement du juge Boisvert (2002), 213 D.L.R. (4th) 329, 249 R.N.-B. (2^e) 275, 42 Admin. L.R. (3d) 275, [2002] A.N.-B. n^o 156 (QL), 2002 NBQB 156. Pourvoi rejeté.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (le juge en chef adjoint O'Connor et les juges Borins et MacPherson) (2003), 67 O.R. (3d) 641, 233 D.L.R. (4th) 711, 8 Admin. L.R. (4th) 222, 38 C.C.P.B. 118, 112 C.R.R. (2d) 58, [2003] O.J. No. 4155 (QL), qui a confirmé un jugement des juges O'Driscoll, Then et Dunnet (2002), 58 O.R. (3d) 186, 157 O.A.C. 367, 33 C.C.P.B. 83, [2002] O.J. No. 533 (QL). Pourvoi rejeté.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta (les juges Côté, Picard et Paperny) (2002), 222 D.L.R. (4th) 284, 16 Alta. L.R. (4th) 244, 317 A.R. 112, 284 W.A.C. 112, 36 C.P.C. (5th) 1, [2003] 9 W.W.R. 637, [2002] A.J. No. 1428 (QL), 2002 ABCA 274, qui a confirmé un jugement du juge Clark (2001), 93 Alta. L.R. (3d) 358, 296 A.R. 22, 10 C.P.C. (5th) 157, [2001] 10 W.W.R. 444, [2001] A.J. No. 1033 (QL), 2001 ABQB 650, avec motifs supplémentaires (2001), 3 Alta. L.R. (4th) 59, 300 A.R. 170, 19 C.P.C. (5th) 242, [2002] 8 W.W.R. 152, [2001] A.J. No. 1565 (QL), 2001 ABQB 960. Pourvoi accueilli.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec (le juge en chef Robert et les juges Brossard, Proulx, Rousseau-Houle et Morissette),

1450, [2004] Q.J. No. 6622 (QL), affirming a decision of Guibault J., [2003] R.J.Q. 1488, [2003] Q.J. No. 3947 (QL). Appeal dismissed.

APPEALS from judgments of the Quebec Court of Appeal (Robert C.J.Q. and Brossard, Proulx, Rousseau-Houle and Morissette J.J.A.), [2004] R.J.Q. 1475, [2004] Q.J. No. 6626 (QL) and [2004] Q.J. No. 6625 (QL), reversing a decision of Guibault J., [2003] R.J.Q. 1510, [2003] Q.J. No. 3948 (QL). Appeals dismissed.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Robert C.J.Q. and Brossard, Proulx, Rousseau-Houle and Morissette J.J.A.), [2004] R.J.Q. 1450, [2004] Q.J. No. 6622 (QL), dismissing the intervention of the Conférence des juges municipaux du Québec. Appeal allowed in part.

Susan Dawes and Robb Tonn, for the appellants the Provincial Court Judges' Association of New Brunswick, the Honourable Judge Michael McKee and the Honourable Judge Steven Hutchinson.

Gaétan Migneault and Nancy Forbes, for the respondent Her Majesty the Queen in Right of the Province of New Brunswick, as represented by the Minister of Justice.

C. Michael Mitchell and Steven M. Barrett, for the appellants the Ontario Judges' Association, the Ontario Family Law Judges' Association and the Ontario Provincial Court (Civil Division) Judges' Association, and the intervener the Ontario Conference of Judges.

Lori R. Sterling, Sean Hanley and Arif Virani, for the respondent Her Majesty the Queen in Right of the Province of Ontario, as represented by the Chair of Management Board.

Phyllis A. Smith, Q.C., Kurt Sandstrom and Scott Chen, for the appellants Her Majesty the Queen in Right of Alberta and the Lieutenant Governor in Council.

[2004] R.J.Q. 1450, [2004] J.Q. n° 6622 (QL), qui a confirmé un jugement du juge Guibault, [2003] R.J.Q. 1488, [2003] J.Q. n° 3947 (QL). Pourvoi rejeté.

POURVOIS contre des arrêts de la Cour d'appel du Québec (le juge en chef Robert et les juges Brossard, Proulx, Rousseau-Houle et Morissette), [2004] R.J.Q. 1475, [2004] J.Q. n° 6626 (QL) et [2004] J.Q. n° 6625 (QL), qui ont infirmé un jugement du juge Guibault, [2003] R.J.Q. 1510, [2003] J.Q. n° 3948 (QL). Pourvois rejetés.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec (le juge en chef Robert et les juges Brossard, Proulx, Rousseau-Houle et Morissette), [2004] R.J.Q. 1450, [2004] J.Q. n° 6622 (QL), qui a rejeté la demande d'intervention de la Conférence des juges municipaux du Québec. Pourvoi accueilli en partie.

Susan Dawes et Robb Tonn, pour les appelants l'Association des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick, l'honorable juge Michael McKee et l'honorable juge Steven Hutchinson.

Gaétan Migneault et Nancy Forbes, pour l'intimée Sa Majesté la Reine du chef de la province du Nouveau-Brunswick, représentée par le ministre de la Justice.

C. Michael Mitchell et Steven M. Barrett, pour les appelantes l'Association des juges de l'Ontario, l'Association ontarienne des juges du droit de la famille et Ontario Provincial Court (Civil Division) Judges' Association, et l'intervenante la Conférence des juges de l'Ontario.

Lori R. Sterling, Sean Hanley et Arif Virani, pour l'intimée Sa Majesté la Reine du chef de la province de l'Ontario, représentée par le président du Conseil de gestion.

Phyllis A. Smith, c.r., Kurt Sandstrom et Scott Chen, pour les appelants Sa Majesté la Reine du chef de l'Alberta et le Lieutenant-gouverneur en conseil.

Alan D. Hunter, Q.C., and S. L. Martin, Q.C., for the respondents Chereda Bodner et al.

Claude-Armand Sheppard, Annick Bergeron and Brigitte Bussières, for the appellant/respondent/intervener the Attorney General of Quebec and the appellant the Minister of Justice of Quebec.

Raynold Langlois, Q.C., and Chantal Chatelain, for the respondent/intervener Conférence des juges du Québec, the respondents Maurice Abud et al., and the intervener the Canadian Association of Provincial Court Judges.

William J. Atkinson and Michel Gagné, for the respondents Morton S. Minc et al.

André Gauthier and Raymond Nepveu, for the appellant Conférence des juges municipaux du Québec.

Robert J. Frater and Anne M. Turley, for the intervener the Attorney General of Canada.

Janet Minor, Sean Hanley and Arif Virani, for the intervener the Attorney General of Ontario.

Gaétan Migneault, for the intervener the Attorney General of New Brunswick.

George H. Copley, Q.C., and Jennifer Button, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

Graeme G. Mitchell, Q.C., for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

Kurt Sandstrom, for the intervener the Attorney General of Alberta.

F. William Johnson, Q.C., for the intervener the Canadian Bar Association.

Louis Masson, Michel Paradis and Valerie Jordi, for the intervener the Federation of Law Societies of Canada.

Pierre Bienvenu, for the intervener the Canadian Superior Court Judges Association.

Alan D. Hunter, c.r., et S. L. Martin, c.r., pour les intimés Chereda Bodner et autres.

Claude-Armand Sheppard, Annick Bergeron et Brigitte Bussières, pour l'appellant/intimé/intervenant le procureur général du Québec et l'appellant le ministre de la Justice du Québec.

Raynold Langlois, c.r., et Chantal Chatelain, pour l'intimée/intervenante la Conférence des juges du Québec, les intimés Maurice Abud et autres, et l'intervenante l'Association canadienne des juges des cours provinciales.

William J. Atkinson et Michel Gagné, pour les intimés Morton S. Minc et autres.

André Gauthier et Raymond Nepveu, pour l'appelante la Conférence des juges municipaux du Québec.

Robert J. Frater et Anne M. Turley, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Janet Minor, Sean Hanley et Arif Virani, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Gaétan Migneault, pour l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

George H. Copley, c.r., et Jennifer Button, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

Graeme G. Mitchell, c.r., pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

Kurt Sandstrom, pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

F. William Johnson, c.r., pour l'intervenante l'Association du Barreau canadien.

Louis Masson, Michel Paradis et Valerie Jordi, pour l'intervenante la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada.

Pierre Bienvenu, pour l'intervenante l'Association canadienne des juges des cours supérieures.

Paul B. Schabas and Catherine Beagan Flood, for the intervener the Association of Justices of the Peace of Ontario.

Written submissions only by *W. S. Berardino, Q.C.*, for the intervener the Judicial Justices Association of British Columbia.

The following is the judgment delivered by

THE COURT —

I. Introduction

1 These appeals again raise the important question of judicial independence and the need to maintain independence both in fact and in public perception. Litigants who engage our judicial system should be in no doubt that they are before a judge who is demonstrably independent and is motivated only by a search for a just and principled result.

2 The concept of judicial independence has evolved over time. Indeed, “[c]onceptions have changed over the years as to what ideally may be required in the way of substance and procedure for securing judicial independence Opinions differ on what is necessary or desirable, or feasible”: *Valente v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673, at p. 692, *per* Le Dain J.

3 This evolution is evident in the context of judicial remuneration. In *Valente*, at p. 706, Le Dain J. held that what was essential was not that judges’ remuneration be established by an independent committee, but that a provincial court judge’s right to a salary be established by law. By 1997 this statement had proved to be incomplete and inadequate. In *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3 (“*Reference*”), this Court held that independent commissions were required to improve the process designed to ensure judicial independence but that the commissions’ recommendations need

Paul B. Schabas et Catherine Beagan Flood, pour l’intervenante l’Association des juges de paix de l’Ontario.

Argumentation écrite seulement par *W. S. Berardino, c.r.*, pour l’intervenante Judicial Justices Association of British Columbia.

Version française du jugement rendu par

LA COUR —

I. Introduction

Les présents pourvois soulèvent encore une fois l’importante question de l’indépendance de la magistrature, y compris la nécessité de préserver cette indépendance tant dans les faits que dans la perception du public. Il doit être hors de doute pour les parties qui font appel à notre système judiciaire que le juge chargé d’instruire leur affaire est manifestement indépendant et que son seul objectif est la recherche d’une solution juste et conforme aux principes.

La notion d’indépendance de la magistrature a évolué avec le temps. En effet, « [l]es idées ont évolué au cours des années sur ce qui idéalement peut être requis, sur le plan du fond comme sur celui de la procédure, pour assurer une indépendance judiciaire [. . .] Les opinions diffèrent sur ce qui est nécessaire ou souhaitable, ou encore réalisable » (*Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673, p. 692, le juge Le Dain).

Cette évolution est manifeste dans le contexte de la rémunération des juges. Dans *Valente*, p. 706, le juge Le Dain a précisé que l’essentiel était non pas que la rémunération des juges soit fixée par un comité indépendant, mais que la loi prévoit le droit du juge de cour provinciale à un traitement. En 1997, il est devenu clair qu’il ne suffisait plus de laisser au corps législatif le soin de fixer le salaire des juges. Dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l’Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3 (« *Renvoi* »), la Cour a statué qu’il fallait recourir à des commissions indépendantes pour améliorer le mécanisme permettant

not be binding. These commissions were intended to remove the amount of judges' remuneration from the political sphere and to avoid confrontation between governments and the judiciary. The *Reference* has not provided the anticipated solution, and more is needed.

II. General Principles

A. *The Principle of Judicial Independence*

The basis for the principle of judicial independence can be found in both our common law and the Canadian Constitution; see *Beauregard v. Canada*, [1986] 2 S.C.R. 56, at pp. 70-73; *Ell v. Alberta*, [2003] 1 S.C.R. 857, 2003 SCC 35, at paras. 18-23. Judicial independence has been called "the lifeblood of constitutionalism in democratic societies" (*Beauregard*, at p. 70), and has been said to exist "for the benefit of the judged, not the judges" (*Ell*, at para. 29). Independence is necessary because of the judiciary's role as protector of the Constitution and the fundamental values embodied in it, including the rule of law, fundamental justice, equality and preservation of the democratic process; *Beauregard*, at p. 70.

There are two dimensions to judicial independence, one individual and the other institutional. The individual dimension relates to the independence of a particular judge. The institutional dimension relates to the independence of the court the judge sits on. Both dimensions depend upon objective standards that protect the judiciary's role: *Valente*, at p. 687; *Beauregard*, at p. 70; *Ell*, at para. 28.

The judiciary must both be and be seen to be independent. Public confidence depends on both these requirements being met: *Valente*, at p. 689. "Judicial independence serves not as an end in itself, but as a means to safeguard our constitutional order and to maintain public confidence in the administration of justice": *Ell*, at para. 29.

de garantir l'indépendance de la magistrature, mais qu'il n'était pas nécessaire de donner un caractère obligatoire à leurs recommandations. La création de ces commissions avait pour but de dépolitiser le mécanisme d'examen de la rémunération et d'éviter un affrontement entre les gouvernements et la magistrature. Le *Renvoi* n'a toutefois pas apporté la solution espérée et il faut maintenant aller plus loin.

II. Principes généraux

A. *Le principe de l'indépendance de la magistrature*

Le principe de l'indépendance de la magistrature tire ses origines à la fois de la common law et de la Constitution canadienne; voir *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56, p. 70-73; *Ell c. Alberta*, [2003] 1 R.C.S. 857, 2003 CSC 35, par. 18-23. On a qualifié l'indépendance de la magistrature d'« élément vital du caractère constitutionnel des sociétés démocratiques » (*Beauregard*, p. 70) qui « existe au profit de la personne jugée et non des juges » (*Ell*, par. 29). L'indépendance est essentielle en raison du rôle des juges en tant que protecteurs de la Constitution et des valeurs fondamentales qui s'y trouvent, notamment la primauté du droit, la justice fondamentale, l'égalité et la préservation du processus démocratique (*Beauregard*, p. 70).

L'indépendance de la magistrature comporte deux dimensions : l'indépendance individuelle d'un juge et l'indépendance institutionnelle de la cour qu'il préside. Ces deux dimensions sont tributaires de l'existence des normes objectives qui préservent le rôle des juges (*Valente*, p. 687; *Beauregard*, p. 70; *Ell*, par. 28).

Les juges doivent non seulement être indépendants, mais aussi être perçus comme tels. La confiance du public repose sur ces deux conditions (*Valente*, p. 689). « L'indépendance judiciaire est non pas une fin en soi, mais un moyen de préserver notre ordre constitutionnel et de maintenir la confiance du public dans l'administration de la justice » (*Ell*, par. 29).

4

5

6

7 The components of judicial independence are: security of tenure, administrative independence and financial security; see *Valente*, at pp. 694, 704 and 708; the *Reference*, at para. 115; *Ell*, at para. 28.

8 The *Reference*, at paras. 131-35, states that financial security embodies three requirements. First, judicial salaries can be maintained or changed only by recourse to an independent commission. Second, no negotiations are permitted between the judiciary and the government. Third, salaries may not fall below a minimum level.

9 The *Reference* arose when salaries of Provincial Court judges in Prince Edward Island were statutorily reduced as part of the government's budget deficit reduction plan. Following this reduction, numerous accused challenged the constitutionality of their proceedings in Provincial Court alleging that the court had lost its status as an independent and impartial tribunal. Similar cases involving Provincial Court judges in other provinces were joined in the *Reference*. Prior to the *Reference*, salary review was between Provincial Court judges, or their association, and the appropriate minister of the provincial Crown. Inevitably, disagreements arose.

10 The often spirited wage negotiations and the resulting public rhetoric had the potential to deleteriously affect the public perception of judicial independence. However independent judges were in fact, the danger existed that the public might think they could be influenced either for or against the government because of issues arising from salary negotiations. The *Reference* reflected the goal of avoiding such confrontations. Lamer C.J.'s hope was to "depoliticize" the relationship by changing the methodology for determining judicial remuneration (para. 146).

11 Compensation commissions were expected to become the forum for discussion, review and recommendations on issues of judicial compensation. Although not binding, their recommendations, it

Les composantes de l'indépendance de la magistrature sont l'inamovibilité, l'indépendance administrative et la sécurité financière (voir *Valente*, p. 694, 704 et 708; le *Renvoi*, par. 115; *Ell*, par. 28).

Le *Renvoi* précise que la sécurité financière comporte trois éléments (par. 131-135). Premièrement, il faut recourir à une commission indépendante pour maintenir ou modifier les traitements des juges. Deuxièmement, les négociations sont interdites entre la magistrature et le gouvernement. Troisièmement, les traitements ne peuvent être abaissés sous un seuil minimum.

Le *Renvoi* découle de la réduction des traitements des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard que le gouvernement a imposée par voie législative dans le cadre de son programme de réduction du déficit budgétaire. À la suite de cette réduction, de nombreux accusés ont attaqué la constitutionnalité des procédures intentées contre eux en Cour provinciale, affirmant que la cour avait perdu sa qualité de tribunal indépendant et impartial. Des affaires similaires auxquelles sont parties des juges d'autres cours provinciales sont jointes au *Renvoi*. Avant cet arrêt, la révision des salaires s'effectuait entre les juges des cours provinciales, ou leur association, et le ministre provincial compétent. Des différends ont inévitablement surgi.

Les négociations salariales souvent vigoureuses et la rhétorique publique qui en résultait étaient susceptibles de nuire à la perception qu'a le public de l'indépendance de la magistrature. Malgré l'indépendance réelle des juges, il existait un danger que le public perçoive les juges comme susceptibles de se laisser influencer en faveur ou défaveur du gouvernement à cause de problèmes découlant des négociations salariales. Le *Renvoi* traduisait l'intention d'éviter de tels affrontements. Le juge en chef Lamer espérait « dépolitiser » les rapports en changeant la méthode de détermination de la rémunération des juges (par. 146).

Les commissions de rémunération étaient appelées à devenir des forums de discussion, d'examen et de recommandation pour les questions relatives à la rémunération des juges. On espérait que leurs

was hoped, would lead to an effective resolution of salary and related issues. Courts would avoid setting the amount of judicial compensation, and provincial governments would avoid being accused of manipulating the courts for their own purposes.

Those were the hopes, but they remain unfulfilled. In some provinces and at the federal level, judicial commissions appear, so far, to be working satisfactorily. In other provinces, however, a pattern of routine dismissal of commission reports has resulted in litigation. Instead of diminishing friction between judges and governments, the result has been to exacerbate it. Direct negotiations no longer take place but have been replaced by litigation. These regrettable developments cast a dim light on all involved. In order to avoid future conflicts such as those at issue in the present case, the principles of the compensation commission process elaborated in the *Reference* must be clarified.

B. *The Fundamental Principles of the Commission Process*

The principles stated in the *Reference* remain valid. The *Reference* focussed on three themes: the nature of compensation commissions and their recommendations; the obligation of the government to respond; and the scope of judicial review of the government's response and the related remedies.

(1) The Nature of the Compensation Commission and Its Recommendations

The *Reference* laid the groundwork to ensure that provincial court judges are independent from governments by precluding salary negotiations between them and avoiding any arbitrary interference with judges' remuneration. The commission process is an "institutional sieve" (*Reference*, at paras. 170, 185 and 189) — a structural separation between the government and the judiciary. The process is neither

recommandations, même si elles n'avaient pas un caractère obligatoire, permettraient de régler efficacement la question salariale et des questions connexes. Les tribunaux n'auraient pas à fixer le montant de la rémunération des juges et les gouvernements provinciaux ne seraient pas accusés de manipuler les tribunaux à leurs propres fins.

Tels étaient les espoirs, mais ils ne se sont pas réalisés. Dans certaines provinces et au niveau fédéral, les commissions judiciaires semblent jusqu'à maintenant fonctionner de façon satisfaisante. Dans d'autres provinces, toutefois, le rejet systématique des rapports des commissions a donné lieu à des poursuites. Loin de diminuer, les frictions entre les juges et les gouvernements se sont envenimées. Il n'y a plus de négociations directes, celles-ci ayant été remplacées par des litiges. Ces événements regrettables donnent une piètre image de ceux qui y sont associés. Il convient de clarifier les principes fondamentaux du recours à une commission de rémunération formulés dans le *Renvoi*, afin de prévenir les conflits comme ceux dont il est question en l'espèce.

B. *Les principes fondamentaux du recours à une commission*

Les principes énoncés dans le *Renvoi* demeurent valables. Le *Renvoi* s'articule autour de trois thèmes : la nature des commissions de rémunération et leurs recommandations; l'obligation pour le gouvernement de répondre aux recommandations et la portée du contrôle judiciaire de la réponse du gouvernement; et les réparations susceptibles d'être accordées.

(1) La nature des commissions de rémunération et leurs recommandations

Le *Renvoi* a établi le mécanisme qui permet d'assurer l'indépendance des juges des cours provinciales par rapport aux gouvernements en empêchant les négociations salariales entre les deux parties ainsi que les interventions arbitraires dans la rémunération des juges. Les commissions servent de « crible institutionnel » (*Renvoi*, par. 170, 185 et 189) — de séparation organisationnelle entre le

12

13

14

adjudicative interest arbitration nor judicial decision making. Its focus is on identifying the appropriate level of remuneration for the judicial office in question. All relevant issues may be addressed. The process is flexible and its purpose is not simply to “update” the previous commission’s report. However, in the absence of reasons to the contrary, the starting point should be the date of the previous commission’s report.

gouvernement et la magistrature. Elles n’agissent pas à titre d’arbitre de différends ni à titre de tribunal judiciaire. Elles remplissent essentiellement la fonction de déterminer le niveau de rémunération approprié pour la charge judiciaire en cause. Elles peuvent examiner toutes les questions pertinentes. Le mécanisme est souple et le rôle de la commission ne consiste pas simplement à « mettre à jour » le rapport de la commission précédente. Toutefois, en l’absence de raisons dans le sens contraire, le point de départ de l’examen demeure la date du rapport de la commission précédente.

15 Each commission must make its assessment in its own context. However, this rule does not mean that each new compensation commission operates in a void, disregarding the work and recommendations of its predecessors. The reports of previous commissions and their outcomes form part of the background and context that a new compensation committee should consider. A new commission may very well decide that, in the circumstances, its predecessors conducted a thorough review of judicial compensation and that, in the absence of demonstrated change, only minor adjustments are necessary. If on the other hand, it considers that previous reports failed to set compensation and benefits at the appropriate level due to particular circumstances, the new commission may legitimately go beyond the findings of the previous commission, and after a careful review, make its own recommendations on that basis.

Chaque commission doit procéder à son évaluation dans son propre contexte. Toutefois, cela ne signifie pas que chaque nouvelle commission de rémunération opère dans le vide, sans tenir compte des travaux et des recommandations de ses prédécesseurs. Les rapports des commissions antérieures et les suites qui leur ont été données font partie des éléments et du contexte dont la nouvelle commission de rémunération doit tenir compte. La nouvelle commission peut très bien décider que, dans les circonstances, ses prédécesseurs ont effectué un examen complet de la question de la rémunération des juges et que, en l’absence de preuves démontrant un changement, seuls des rajustements mineurs s’imposent. Par contre, si elle estime que les rapports antérieurs n’ont pas fixé un niveau approprié pour les traitements et avantages en raison de circonstances particulières, elle peut légitimement aller plus loin que les conclusions de la commission précédente et, après une analyse minutieuse, formuler ses propres recommandations.

16 It is a constitutional requirement that commissions be independent, objective and effective. One requirement for independence is that commission members serve for a fixed term which may vary in length. Appointments to a commission are not entrusted exclusively to any one of the branches of government. The appointment process itself should be flexible. The commission’s composition is legislated but it must be representative of the parties.

C’est une exigence constitutionnelle que les commissions soient indépendantes, objectives et efficaces. L’exigence d’indépendance suppose que le mandat des membres de la commission est à durée déterminée variable. Les nominations à une commission ne relèvent pas exclusivement de l’un des trois pouvoirs du gouvernement. Le processus de nomination doit être souple. La composition des commissions est établie par la loi, mais elle doit être représentative des parties.

17 The commission must objectively consider the submissions of all parties and any relevant factors

La commission doit examiner objectivement les arguments de toutes les parties et tenir compte des

identified in the enabling statute and regulations. Its recommendations must result from a fair and objective hearing. Its report must explain and justify its position.

A number of criteria that must be met to ensure effectiveness are identified in the *Reference*. Once the process has started, the commission must meet promptly and regularly. As well there must be no change in remuneration until the commission has made its report public and sent it to the government. The commission's work must have a "meaningful effect" on the process of determining judicial remuneration (*Reference*, at para. 175).

What is a "meaningful effect"? Some of the appellants submit that "meaningful effect" means a binding effect on the government. A number of Attorneys General, by contrast, submit that "meaningful effect" requires a public and open process of recommendation and response. They urge that governments be permitted to depart from the report for a rational reason, but not to manipulate the judiciary. The essence of this appeal depends on whether "meaningful effect" means a binding effect or refers to an open process. For the reasons that follow, we conclude that it is the latter.

"Meaningful effect" does not mean binding effect. In the *Reference*, the Court addressed this question and stated that a recommendation could be effective without being binding. It held that the Constitution does not require that commission reports be binding, as decisions about the allocation of public resources belong to legislatures and to the executive (para. 176).

A commission's report is consultative. The government may turn it into something more. Unless the legislature provides that the report is binding, the government retains the power to depart from the

facteurs pertinents énoncés dans la loi habilitante et ses règlements d'application. Elle doit formuler ses recommandations après la tenue d'une audience équitable et objective. Elle doit expliquer et justifier sa position dans son rapport.

Le *Renvoi* énonce plusieurs critères auxquels les commissions doivent satisfaire pour assurer l'efficacité du mécanisme. Une fois celui-ci enclenché, les membres de la commission doivent se réunir rapidement et régulièrement. De plus, aucune modification ne peut être apportée à la rémunération des juges tant que la commission n'a pas rendu public son rapport et ne l'a pas transmis au gouvernement. Les travaux de la commission doivent avoir un « effet concret » sur la détermination de la rémunération des juges (*Renvoi*, par. 175).

Qu'entend-on par « effet concret »? Selon certains des appelants, il s'agit d'un effet obligatoire pour le gouvernement. Par contre, des procureurs généraux ont soutenu que cette expression exige que les recommandations et les réponses soient faites dans le cadre d'un mécanisme public et transparent. Ils demandent instamment que les gouvernements soient autorisés à s'écarter du rapport pour un motif rationnel, mais non pour manipuler la magistrature. Il s'agit essentiellement ici de savoir si « effet concret » s'entend d'un effet obligatoire ou d'un mécanisme transparent. Pour les motifs qui suivent, nous concluons que c'est le deuxième sens qui s'applique.

« Effet concret » ne signifie pas effet obligatoire. La Cour a examiné cette question dans le *Renvoi*, où elle a statué qu'une recommandation pourrait produire des effets sans pour autant avoir un caractère obligatoire. Elle a conclu que la Constitution n'exige pas que les rapports des commissions aient un caractère obligatoire, car les décisions concernant l'affectation des ressources publiques relèvent de la compétence de l'assemblée législative et de l'exécutif (par. 176).

Les rapports des commissions ont valeur d'avis. Le gouvernement peut toutefois étendre leur portée. Sauf si l'assemblée législative donne force obligatoire aux recommandations de la commission, le

18

19

20

21

commission's recommendations as long as it justifies its decision with rational reasons. These rational reasons must be included in the government's response to the commission's recommendations.

(2) The Government's Response to the Recommendations

22 If the government departs from the commission's recommendations, the *Reference* requires that it respond to the recommendations. Uncertainties about the nature and scope of the governments' responses are the cause of this litigation. Absent statutory provisions to the contrary, the power to determine judicial compensation belongs to governments. That power, however, is not absolute.

23 The commission's recommendations must be given weight. They have to be considered by the judiciary and the government. The government's response must be complete, must respond to the recommendations themselves and must not simply reiterate earlier submissions that were made to and substantively addressed by the commission. The emphasis at this stage is on what the commission has recommended.

24 The response must be tailored to the commission's recommendations and must be "legitimate" (*Reference*, at paras. 180-83), which is what the law, fair dealing and respect for the process require. The government must respond to the commission's recommendations and give legitimate reasons for departing from or varying them.

25 The government can reject or vary the commission's recommendations, provided that legitimate reasons are given. Reasons that are complete and that deal with the commission's recommendations in a meaningful way will meet the standard of rationality. Legitimate reasons must be compatible with the common law and the Constitution. The government must deal with the issues at stake in good faith. Bald expressions of rejection or disapproval are inadequate. Instead, the reasons must show that the

gouvernement conserve le pouvoir de s'en écarter à condition de justifier sa décision par des motifs rationnels. Ceux-ci doivent faire partie de la réponse du gouvernement aux recommandations de la commission.

(2) La réponse du gouvernement aux recommandations

Selon le *Renvoi*, le gouvernement qui décide de ne pas suivre les recommandations de la commission est tenu d'y répondre. Ce sont les incertitudes au sujet de la nature et de l'étendue des réponses des gouvernements qui sont à l'origine du présent litige. Sauf dispositions législatives contraires, la détermination de la rémunération des juges relève des gouvernements. Ce pouvoir n'est toutefois pas absolu.

Il convient d'accorder du poids aux recommandations de la commission. Elles doivent être examinées par la magistrature et le gouvernement. La réponse du gouvernement doit être complète et porter sur les recommandations elles-mêmes et non pas simplement sur les positions exposées devant la commission que celle-ci a, pour l'essentiel, déjà abordées. À cette étape, ce sont les recommandations qui importent.

La réponse doit être adaptée aux recommandations de la commission et être « légitime » (*Renvoi*, par. 180-183), ce qu'exigent le droit, l'obligation d'agir honorablement et le respect du mécanisme d'examen. Le gouvernement doit répondre aux recommandations de la commission et justifier par des motifs légitimes sa décision de les modifier ou de ne pas les suivre.

Le gouvernement peut rejeter ou modifier les recommandations de la commission, à condition de fournir des motifs légitimes. Les motifs qui respectent la norme de la rationalité sont ceux qui sont complets et qui traitent les recommandations de la commission de façon concrète. Les motifs sont légitimes s'ils sont conciliables avec la common law et la Constitution. Le gouvernement doit aborder de bonne foi les questions en jeu. De simples déclarations rejetant ou désapprouvant les

commission's recommendations have been taken into account and must be based on facts and sound reasoning. They must state in what respect and to what extent they depart from the recommendations, articulating the grounds for rejection or variation. The reasons should reveal a consideration of the judicial office and an intention to deal with it appropriately. They must preclude any suggestion of attempting to manipulate the judiciary. The reasons must reflect the underlying public interest in having a commission process, being the depoliticization of the remuneration process and the need to preserve judicial independence.

The reasons must also rely upon a reasonable factual foundation. If different weights are given to relevant factors, this difference must be justified. Comparisons with public servants or with the private sector may be legitimate, but the use of a particular comparator must be explained. If a new fact or circumstance arises after the release of the commission's report, the government may rely on that fact or circumstance in its reasons for varying the commission's recommendations. It is also permissible for the government to analyse the impact of the recommendations and to verify the accuracy of information in the commission's report.

The government's reasons for departing from the commission's recommendations, and the factual foundations that underlie those reasons, must be clearly and fully stated in the government's response to the recommendations. If it is called upon to justify its decision in a court of law, the government may not advance reasons other than those mentioned in its response, though it may provide more detailed information with regard to the factual foundation it has relied upon, as will be explained below.

(3) The Scope and Nature of Judicial Review

Once the commission has made its recommendations and the government has responded, it is hoped that, with the guidance of these reasons for

recommandations ne suffisent pas. Au contraire, les motifs doivent révéler que les recommandations ont été prises en compte et ils doivent être fondés sur des faits et un raisonnement solide. Ils doivent indiquer à quels égards et dans quelle mesure le gouvernement s'écarte des recommandations et indiquer les raisons du rejet ou de la modification. Ils doivent démontrer qu'on a procédé à un examen des fonctions judiciaires et qu'on a l'intention de prendre les mesures qui s'imposent. Ils ne doivent pas donner à penser qu'on cherche à manipuler la magistrature. Les motifs doivent refléter l'intérêt du public à ce qu'il y ait recours à une commission, mécanisme qui garantit la dépoliticisation de l'examen de la rémunération et permet de préserver l'indépendance de la magistrature.

Les motifs doivent également reposer sur des faits raisonnables. Si l'importance accordée aux facteurs pertinents varie, cette variation doit être justifiée. Il est légitime de procéder à des comparaisons avec les salaires offerts dans le secteur public ou dans le secteur privé, mais il faut expliquer l'emploi d'un facteur de comparaison donné. Si un fait ou circonstance nouveau se produit après la publication du rapport de la commission, le gouvernement peut l'invoquer dans ses motifs pour modifier les recommandations de la commission. Il lui est également loisible d'analyser l'incidence des recommandations et de s'assurer de l'exactitude des renseignements contenus dans le rapport de la commission.

Le gouvernement doit, dans sa réponse, énoncer clairement et complètement les motifs qui l'amènent à s'écarter des recommandations de la commission ainsi que le fondement factuel de ses motifs. S'il est tenu d'expliquer sa décision devant une cour de justice, il ne peut invoquer d'autres motifs que ceux mentionnés dans sa réponse, mais il lui est possible de fournir d'autres renseignements plus détaillés sur le fondement factuel sur lequel il s'est appuyé, comme nous allons l'expliquer plus loin.

(3) La portée et la nature du contrôle judiciaire

Une fois que la commission a formulé ses recommandations et que le gouvernement y a répondu, il est à espérer que, grâce aux indications données

26

27

28

judgment, the courts will rarely be involved. Judicial review must nonetheless be envisaged.

29 The *Reference* states that the government's response is subject to a limited form of judicial review by the superior courts. The government's decision to depart from the commission's recommendations must be justified according to a standard of rationality. The standard of judicial review is described in the *Reference* as one of "simple rationality" (paras. 183-84). The adjective "simple" merely confirms that the standard is rationality alone.

30 The reviewing court is not asked to determine the adequacy of judicial remuneration. Instead, it must focus on the government's response and on whether the purpose of the commission process has been achieved. This is a deferential review which acknowledges both the government's unique position and accumulated expertise and its constitutional responsibility for management of the province's financial affairs.

31 In the *Reference*, at para. 183, a two-stage analysis for determining the rationality of the government's response is set out. We are now adding a third stage which requires the reviewing judge to view the matter globally and consider whether the overall purpose of the commission process has been met. The analysis should be as follows:

- (1) Has the government articulated a legitimate reason for departing from the commission's recommendations?
- (2) Do the government's reasons rely upon a reasonable factual foundation? and
- (3) Viewed globally, has the commission process been respected and have the purposes of the commission — preserving judicial independence and depoliticizing the setting of judicial remuneration — been achieved?

dans les présents motifs, les tribunaux seront rarement appelés à intervenir. Il faut néanmoins envisager la possibilité d'un contrôle judiciaire.

Le *Renvoi* précise que la réponse du gouvernement est soumise à une forme limitée de contrôle judiciaire par les cours supérieures. Si le gouvernement décide de s'écarter des recommandations de la commission, il doit justifier sa décision suivant la norme de la rationalité. Selon le *Renvoi*, la norme de contrôle judiciaire applicable est celle de la « simple rationalité » (par. 183-184). L'adjectif « simple » confirme simplement que la norme est celle de la seule rationalité.

Le tribunal saisi du contrôle judiciaire n'a pas à décider si la rémunération des juges est suffisante ou adéquate. Il doit plutôt se concentrer sur la réponse du gouvernement et se demander si l'objectif du recours à une commission est atteint. Il s'agit d'un contrôle fondé sur un principe de retenue judiciaire qui reconnaît à la fois la position unique et l'expertise accumulée du gouvernement et sa responsabilité constitutionnelle en matière de gestion des finances de la province.

Le *Renvoi* prévoit une analyse en deux étapes pour la détermination de la rationalité de la réponse du gouvernement (par. 183). Nous ajoutons maintenant une troisième étape, laquelle exige que le juge saisi du contrôle judiciaire examine la question dans son ensemble et détermine si l'objectif général du recours à une commission a été réalisé. Les questions pertinentes à se poser au moment de l'analyse sont les suivantes :

- (1) Le gouvernement a-t-il justifié par un motif légitime sa décision de s'écarter des recommandations de la commission?
- (2) Les motifs invoqués par le gouvernement ont-ils un fondement factuel raisonnable?
- (3) Dans l'ensemble, le mécanisme d'examen par une commission a-t-il été respecté et les objectifs du recours à une commission, à savoir préserver l'indépendance de la magistrature et dépoliticiser la fixation de la rémunération des juges, ont-ils été atteints?

The first stage of the process described in the *Reference* is a screening mechanism. It requires the government to provide a “legitimate” reason for any departure from the commission’s recommendation. What constitutes a “legitimate” reason is discussed above (paras. 23-27).

The second stage of the review consists of an inquiry into the reasonableness and sufficiency of the factual foundation relied upon by the government in rejecting or varying the commission’s recommendations. The *Reference* states that this inquiry is to be conducted in a manner similar to the Court’s assessment of the “economic emergency” in *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373 (“*Anti-Inflation Reference*”).

Lamer C.J.’s mention of the *Anti-Inflation Reference* must be read in context. His statement was not meant to incorporate the circumstances of that case (i.e., an emergency) and, hence, does not require that the legislature or the executive establish the existence of “exceptional circumstances” in order to justify a departure from the recommendations. What Lamer C.J. intended was that a reviewing court is to assess the factual foundation relied upon by the government in a manner similar to how this Court, in the *Anti-Inflation Reference*, assessed whether there were “exceptional circumstances” that provided a rational basis for the government’s legislation under the “peace, order and good government” head of power.

In the *Anti-Inflation Reference*, the analysis focussed on two factors: first, whether the government had indicated that this was the factual basis upon which it was enacting the legislation and, second, whether on the face of the evidence before the Court, it was rational for the government to rely on such facts. The analysis required a deferential standard; see p. 423, *per* Laskin C.J.:

In considering such material and assessing its weight, the Court does not look at it in terms of whether it provides proof of the exceptional circumstances as a matter of fact. The matter concerns social and economic policy and hence governmental and legislative judgment. It may

La première étape décrite dans le *Renvoi* est celle de l’examen préalable. Le gouvernement doit justifier par un motif « légitime » sa décision de s’écarter de toute recommandation de la commission. Nous avons déjà expliqué dans le présent jugement ce qui constitue un motif « légitime » (par. 23-27).

La deuxième étape du contrôle consiste à déterminer si le rejet ou la modification par le gouvernement des recommandations de la commission reposent sur un fondement factuel raisonnable et suffisant. La Cour déclare dans le *Renvoi* qu’il s’agit de procéder comme elle l’a fait dans le *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373 (« *Renvoi anti-inflation* »), où elle s’est demandé s’il existait une « crise financière ».

Il faut interpréter dans son contexte la mention par le juge en chef Lamer du *Renvoi anti-inflation*. Sa déclaration ne signifie pas qu’il faille incorporer les circonstances de cette affaire (c.-à-d. la crise) et que l’assemblée législative ou l’exécutif doive donc établir l’existence de « circonstances exceptionnelles » pour justifier sa décision de ne pas suivre les recommandations. Elle signifiait plutôt que le tribunal saisi du contrôle judiciaire doit évaluer le fondement factuel des motifs du gouvernement de la même manière que la Cour a procédé dans le *Renvoi anti-inflation* pour déterminer s’il existait des « circonstances exceptionnelles » pouvant servir de fondement rationnel à l’adoption de la loi en cause en vertu du pouvoir de légiférer pour assurer « la paix, l’ordre et le bon gouvernement ».

Dans le *Renvoi anti-inflation*, l’analyse a porté principalement sur deux éléments : il s’agissait, premièrement, de savoir si le gouvernement avait indiqué que c’était le fondement factuel de l’adoption de la loi et, deuxièmement, si, compte tenu de la preuve présentée, il était rationnel pour le gouvernement de s’appuyer sur de tels faits. L’analyse exigeait l’application d’une norme fondée sur la retenue (voir le juge en chef Laskin, p. 423) :

En examinant ces éléments de preuve et en appréciant leur poids, la Cour ne se demande pas s’ils démontrent l’existence des circonstances exceptionnelles comme on prouve un fait dans une cause ordinaire. Elle est appelée à [se] prononcer sur une question de politique sociale

32

33

34

35

be that the existence of exceptional circumstances is so notorious as to enable the Court, of its own motion, to take judicial notice of them without reliance on extrinsic material to inform it. Where this is not so evident, the extrinsic material need go only so far as to persuade the Court that there is a rational basis for the legislation which it is attributing to the head of power invoked in this case in support of its validity.

36 In analysing these two factors as part of the second stage of the judicial review process, the reviewing court must determine whether the government has explained the factual foundation of its reasons in its response. Absent new facts or circumstances, as a general rule, it is too late to remedy that foundation in the government's response before the reviewing court. Nevertheless, the government may be permitted to expand on the factual foundation contained in its response by providing details, in the form of affidavits, relating to economic and actuarial data and calculations. Furthermore, affidavits containing evidence of good faith and commitment to the process, such as information relating to the government's study of the impact of the commission's recommendations, may also be admissible.

37 The reviewing court should also, following the *Anti-Inflation Reference*, determine whether it is rational for the government to rely on the stated facts or circumstances to justify its response. This is done by looking at the soundness of the facts in relation to the position the government has adopted in its response.

38 At the third stage, the court must consider the response from a global perspective. Beyond the specific issues, it must weigh the whole of the process and the response in order to determine whether they demonstrate that the government has engaged in a meaningful way with the process of the commission and has given a rational answer to its recommendations. Although it may find fault with certain aspects of the process followed by the government or with some particular responses or lack of answer, the court must weigh and assess the government's participation in the process and its response in order to determine whether the response, viewed in its entirety, is impermissibly flawed even after the

et économique, c'est-à-dire sur le jugement exercé par le gouvernement et le Parlement. Il est possible que les circonstances exceptionnelles soient d'une telle notoriété que la Cour puisse en prendre connaissance d'office sans recourir à des éléments de preuve extrinsèque. Lorsque la situation n'est pas aussi claire, les éléments de preuve extrinsèque ne sont requis que pour convaincre la Cour que la loi contestée a un fondement rationnel dans le pouvoir législatif invoqué à l'appui de sa validité.

Dans son analyse de ces deux éléments dans le cadre de la deuxième étape du contrôle judiciaire, le tribunal doit déterminer si le gouvernement a expliqué dans sa réponse le fondement factuel de ses motifs. En l'absence de nouveaux faits ou circonstances, il est généralement trop tard pour le gouvernement, une fois devant le tribunal saisi du contrôle judiciaire, de remédier aux lacunes du fondement factuel. Cependant, il peut être autorisé à le développer en fournissant, sous forme d'affidavits, des détails sur des données et calculs économiques et actuariels. Sont également admissibles les affidavits contenant des preuves de la bonne foi et de l'engagement à l'égard du mécanisme, par exemple, des renseignements sur l'étude gouvernementale de l'impact des recommandations de la commission.

Le tribunal saisi du contrôle judiciaire doit également, appliquant le *Renvoi anti-inflation*, déterminer s'il est rationnel pour le gouvernement de s'appuyer sur les faits ou circonstances exposés pour justifier sa réponse. Pour ce faire, il doit examiner la validité des faits par rapport à la position que le gouvernement a adoptée dans sa réponse.

À la troisième étape du contrôle, le tribunal doit examiner la réponse de façon globale. Outre les questions particulières, il doit évaluer le mécanisme et la réponse dans leur ensemble pour déterminer s'ils démontrent que le gouvernement s'est engagé concrètement dans le recours à une commission et a opposé une réponse rationnelle aux recommandations de la commission. Même s'il peut trouver matière à critiquer certains aspects du mécanisme adopté par le gouvernement, certaines réponses particulières ou l'absence de réponse, le tribunal doit soupeser et apprécier la participation du gouvernement ainsi que sa réponse pour déterminer si, dans son ensemble, la réponse comporte des

proper degree of deference is shown to the government's opinion on the issues. The focus shifts to the totality of the process and of the response.

It is obvious that, on the basis of the test elaborated above, a bald expression of disagreement with a recommendation of the commission, or a mere assertion that judges' current salaries are "adequate", would be insufficient. It is impossible to draft a complete code for governments, and reliance has to be placed on their good faith. However, a careful application of the rationality standard dispenses with many of the rules that have dominated the discourse about the standard since the *Reference*. The test also dispenses with the "rules" against other methods for rejecting a commission's recommendations, such as prohibiting the reweighing of factors previously considered by the commission. The response can reweigh factors the commission has already considered as long as legitimate reasons are given for doing so. The focus is on whether the government has responded to the commission's recommendations with legitimate reasons that have a reasonable factual foundation.

In a judicial review context, the court must bear in mind that the commission process is flexible and that, while the commission's recommendations can be rejected only for legitimate reasons, deference must be shown to the government's response since the recommendations are not binding. If, in the end, the reviewing court concludes that the response does not meet the standard, a violation of the principles of judicial independence will have been made out.

In the *Reference*, Lamer C.J. briefly commented in passing on the justification under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (paras. 277-85). Since the parties have not raised this issue in the case at bar, consideration of it, if it is indeed applicable, should await the proper case. We will now consider the remedies that are available in cases in which the constitutional standard is not met.

lacunes inacceptables, même compte tenu du degré de retenue qui s'impose à l'égard de l'avis du gouvernement sur ces questions. L'analyse porte sur l'ensemble du mécanisme et de la réponse.

Il est évident que, d'après le critère formulé ci-dessus, il ne suffit pas de désapprouver une recommandation de la commission ou de déclarer « suffisants » les traitements en vigueur pour les juges. Il est impossible de rédiger un code complet à l'intention des gouvernements; il faut donc s'en remettre à leur bonne foi. Cependant, une application consciencieuse de la norme de la rationalité rend superflues bon nombre des règles qui ont dominé les débats sur la norme depuis le *Renvoi*. Le critère permet également d'écarter les « règles » interdisant le recours à d'autres méthodes, dont l'interdiction de réévaluer les facteurs déjà pris en considération par la commission, pour rejeter les recommandations de la commission. Il est possible dans la réponse de réévaluer des facteurs déjà pris en compte à condition de fournir des motifs légitimes. Il s'agit essentiellement de savoir si le gouvernement a, dans sa réponse aux recommandations de la commission, fourni des motifs légitimes reposant sur un fondement factuel raisonnable.

Dans le contexte du contrôle judiciaire, le tribunal doit se rappeler que le mécanisme d'examen par une commission est souple et que, même si seuls des motifs légitimes permettent de rejeter les recommandations des commissions, il y a lieu de faire preuve de retenue à l'égard de la réponse puisque les recommandations n'ont pas un caractère obligatoire. Si, en fin de compte, le tribunal saisi du contrôle judiciaire conclut que la réponse ne satisfait pas à la norme, il faudra constater la violation des principes de l'indépendance de la magistrature.

Dans le *Renvoi*, le juge en chef Lamer a commenté brièvement en passant la justification en vertu de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés* (par. 277-285). Comme les parties n'ont pas soulevé cette question en l'espèce, à supposer même qu'elle soit pertinente, elle ne peut être examinée que dans le cadre d'une affaire ultérieure. Nous allons maintenant examiner les réparations possibles pour les cas qui ne satisfont pas à la norme constitutionnelle.

39

40

41

(4) Remedies

42 The limited nature of judicial review dictates the choice of remedies. The remedies must be consistent with the role of the reviewing court and the purpose of the commission process. The court must not encroach upon the commission's role of reviewing the facts and making recommendations. Nor may it encroach upon the provincial legislature's exclusive jurisdiction to allocate funds from the public purse and set judicial salaries unless that jurisdiction is delegated to the commission.

43 A court should not intervene every time a particular reason is questionable, especially when others are rational and correct. To do so would invite litigation, conflict and delay. This is antithetical to the object of the commission process. If, viewed globally, it appears that the commission process has been effective and that the setting of judicial remuneration has been "depoliticized", then the government's choice should stand.

44 In light of these principles, if the commission process has not been effective, and the setting of judicial remuneration has not been "depoliticized", then the appropriate remedy will generally be to return the matter to the government for reconsideration. If problems can be traced to the commission, the matter can be referred back to it. Should the commission no longer be active, the government would be obliged to appoint a new one to resolve the problems. Courts should avoid issuing specific orders to make the recommendations binding unless the governing statutory scheme gives them that option. This reflects the conclusion in *Mackin v. New Brunswick (Minister of Finance)*, [2002] 1 S.C.R. 405, 2002 SCC 13, that it is "not appropriate for this Court to dictate the approach that should be taken in order to rectify the situation. Since there is more than one way to do so, it is the government's task to determine which approach it prefers" (para. 77).

(4) Les réparations

Les limites du contrôle judiciaire dictent le choix des réparations. Celles-ci doivent rester conciliables avec le rôle du tribunal saisi du contrôle judiciaire et avec l'objectif du recours à une commission. Le tribunal ne devrait pas empiéter sur le rôle de la commission, qui consiste à examiner les faits et à formuler des recommandations. Il ne devrait pas non plus empiéter sur la compétence exclusive des assemblées législatives provinciales en matière d'allocation des fonds publics et de fixation des traitements des juges, sauf délégation de pouvoirs à la commission.

Un tribunal ne devrait pas intervenir chaque fois qu'un motif particulier est discutable, surtout si les autres motifs sont rationnels et corrects. Une telle façon de procéder entraînerait des litiges, des conflits et des retards. C'est l'antithèse de l'objectif du recours à une commission. S'il ressort, dans l'ensemble, que le recours à une commission s'est révélé efficace et qu'on a « dépolitisé » la fixation de la rémunération des juges, le choix du gouvernement devrait alors être confirmé.

Selon ces principes, si le recours à une commission ne s'est pas révélé efficace et qu'on n'a pas « dépolitisé » la fixation de la rémunération des juges, la réparation appropriée consistera généralement à renvoyer l'affaire au gouvernement pour réexamen. Il pourra toutefois être renvoyé à la commission si les difficultés rencontrées lui sont attribuables. Si la commission n'existe plus, le gouvernement aura l'obligation d'en constituer une nouvelle pour régler les problèmes. Les tribunaux devraient s'abstenir de rendre des ordonnances donnant force obligatoire aux recommandations, à moins d'y être autorisés par le régime législatif applicable. Tous ces commentaires reflètent la conclusion dans *Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances)*, [2002] 1 R.C.S. 405, 2002 CSC 13, selon laquelle « la Cour ne devrait pas dicter la marche à suivre pour remédier à la situation. En effet, comme il y a plus d'une façon d'y parvenir, il appartient au gouvernement de déterminer celle qui lui convient » (par. 77).

III. Application of the Principles to the Cases

Provincial Court judges in New Brunswick, Ontario and Quebec, justices of the peace in Alberta and municipal court judges in Quebec have sought judicial review of their provincial governments' decisions to reject certain compensation commission recommendations relating to their salaries and benefits. We will apply the principles set out above to the facts of each of these cases.

A. *New Brunswick*

Before the *Reference*, the Government of New Brunswick negotiated directly with Provincial Court judges. Although these negotiations led to salary changes in some years, the judges' salary was usually treated on the same basis as the salaries of non-bargaining civil service employees, notably those of senior civil servants. After the *Reference*, the New Brunswick legislature amended the province's *Provincial Court Act*, R.S.N.B. 1973, c. P-21, in order to establish the process recommended by our Court (s. 22.03(1)). The new legislation sets out the factors to be considered by the Commission in making its recommendations:

22.03(6) In making its report and recommendations, the Commission shall consider the following factors:

- (a) the adequacy of judges' remuneration having regard to the cost of living or changes in real per capita income,
- (a.1) the remuneration of other members of the judiciary in Canada as well as the factors which may justify the existence of differences between the remuneration of judges and that of other members of the judiciary in Canada,
- (b) economic fairness, including the remuneration of other persons paid out of the Consolidated Fund,
- (c) the economic conditions of the Province, and
- (d) any other factors the Commission considers relevant to its review.

III. Application des principes en l'espèce

Des juges provinciaux du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario et du Québec, des juges de paix de l'Alberta ainsi que des juges municipaux du Québec ont demandé le contrôle judiciaire de la décision de leur gouvernement provincial de rejeter certaines recommandations des commissions de rémunération concernant leurs traitements et avantages. Nous appliquerons les principes énoncés précédemment aux faits de chacune de ces affaires.

A. *Nouveau-Brunswick*

Avant le *Renvoi*, le gouvernement du Nouveau-Brunswick négociait directement avec les juges de la Cour provinciale. Même si, à l'occasion, les négociations aboutissaient à une modification des salaires, la plupart du temps, les salaires des juges étaient traités de la même manière que ceux des employés non syndiqués de la fonction publique, en particulier ceux des hauts fonctionnaires. Après le *Renvoi*, la législature du Nouveau-Brunswick a modifié la *Loi sur la Cour provinciale*, L.R.N.-B. 1973, ch. P-21, afin d'établir la procédure recommandée par la Cour (par. 22.03(1)). La nouvelle loi énonce les facteurs dont la Commission doit tenir compte dans ses recommandations :

22.03(6) Lorsqu'elle fait son rapport et ses recommandations, la Commission doit prendre en considération les facteurs suivants :

- a) la suffisance de la rémunération des juges relativement au coût de la vie ou aux changements du revenu réel par tête,
- a.1) la rémunération versée aux autres membres de la magistrature du Canada ainsi que les facteurs qui peuvent justifier les différences qui existent entre la rémunération des juges et celle des autres membres de la magistrature du Canada,
- b) l'équité économique, y compris la rémunération versée à d'autres personnes prélevée sur le Fonds consolidé,
- c) la situation économique de la province, et
- d) tous autres facteurs que la Commission considère pertinents à sa révision.

45

46

These factors now provide the basis for the assessment that is to be conducted by New Brunswick's judicial remuneration commissions.

47 When the first commission was appointed in 1998, the salary of New Brunswick's Provincial Court judges was \$100,000. In its representations to the 1998 Commission, the Provincial Court Judges' Association of New Brunswick ("Association") submitted that an increase was justified in view of its members' increased workload resulting from a number of legislative changes. It maintained that their work was as important as the work of judges of the Court of Queen's Bench and consequently asked that they receive the same remuneration. The 1998 Commission recommended salary increases to \$125,000 as of April 1, 1998 and to approximately \$142,000 in 2000. It relied on two principal factors: "both the nature of the work and the workload of Provincial Court judges have changed dramatically" and "the current salary and benefits paid to a Provincial Court judge in New Brunswick is insufficient to attract the number and quality of candidates which is appropriate for the Court". The Commission mentioned the salary of federally appointed judges, but only for purposes of comparison with the salary of Provincial Court judges.

48 In its response to the 1998 Commission's report, the Government accepted only the \$25,000 increase. However, the salary was further increased to the recommended level on October 27, 2000, just a few months before the appointment of the 2001 Commission.

49 By an Order in Council published on February 14, 2001, the Government appointed the members of a commission whose term would end on December 31, 2003. The Association renewed the argument based on a comparison with other provincial court judges and a link with federally appointed judges. It again relied on the increase in the number, length and complexity of the cases its members decide. The Government took the position that the remuneration of Provincial Court judges was fair and

Ces facteurs servent désormais de base à l'évaluation que doivent effectuer les commissions sur la rémunération des juges au Nouveau-Brunswick.

Lorsque la première commission a été établie en 1998, le salaire des juges de nomination provinciale au Nouveau-Brunswick s'élevait à 100 000 \$. Devant la Commission de 1998, l'Association des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick (« Association ») a fait valoir qu'une hausse était justifiée vu l'augmentation de la charge de travail de ses membres par suite d'un certain nombre de modifications en matière législative. Elle a soutenu que leur travail était aussi important que celui des juges de la Cour du Banc de la Reine et elle a donc demandé qu'ils reçoivent la même rémunération. La Commission de 1998 a recommandé de porter le traitement des juges à 125 000 \$ au 1^{er} avril 1998 et à environ 142 000 \$ en 2000. Elle s'est appuyée principalement sur deux facteurs : « tant la nature du travail que la charge de travail des juges de la Cour provinciale ont connu une évolution spectaculaire » et « le salaire et les prestations actuellement consentis à un juge de la Cour provinciale au Nouveau-Brunswick sont insuffisants pour attirer [des candidats assez nombreux possédant les qualités requises] pour les besoins de la Cour ». La Commission a mentionné le traitement des juges de nomination fédérale, mais uniquement pour comparaison avec celui des juges de la Cour provinciale.

Dans sa réponse au rapport de la Commission de 1998, le Gouvernement n'a accepté que la hausse de 25 000 \$. Toutefois, le 27 octobre 2000, quelques mois seulement avant l'établissement de la Commission de 2001, le traitement a été porté au niveau recommandé.

Par un décret publié le 14 février 2001, le Gouvernement a nommé les membres d'une commission dont le mandat devait prendre fin le 31 décembre 2003. L'Association a réitéré son argument fondé sur la comparaison avec les juges des autres cours provinciales et a établi un lien avec les juges de nomination fédérale. Elle a encore une fois insisté sur l'augmentation du nombre des causes dont les juges sont saisis, sur leur durée et sur leur complexité. Le Gouvernement a

that it was sufficient to attract qualified candidates. It asserted that since the last increase, there had been no changes that would justify another increase of the judges' compensation. The Government provided the Commission with indexes, information on economic factors in New Brunswick and salary trends in the public sector, and comparisons with other judges in Canada. It specifically rejected parity with federally appointed judges.

In its report, the 2001 Commission mentioned the judges' increased workload. It noted that the Government had not given any indication of being in financial difficulty and highlighted increases granted to public service employees in excess of the wage restraint policy. It dealt expressly with the parity argument. The following extract from the report reflects the gist of the justification for the recommendation on salary:

Without wishing to debate the merits of the development of the court system over the past 300 years, the Commission feels that the wage difference between PCJ and members of the Court of Queen's Bench cannot be ignored.

The only persons, in fact, whose job and method of appointment are similar to the PCJ in New Brunswick are judges of the Court of Queen's Bench.

However, recognising this is different from insisting either on parity with the salaries or in establishing some lock-step arrangement which would keep PCJ remuneration at a constant percentage, either above or below Court of Queen's Bench salaries.

In their submission, the Province notes that since the PCJ received a 40% increase within the last six months or so, there is no reason to consider a further increase.

prétendu que la rémunération des juges de la Cour provinciale était juste et suffisante pour attirer des candidats compétents. Il a affirmé que, depuis la dernière hausse, il n'était survenu aucun changement pouvant justifier une autre augmentation de la rémunération des juges. Il a fourni à la Commission des indices, des renseignements sur les facteurs économiques au Nouveau-Brunswick, les tendances salariales dans le secteur public ainsi que des comparaisons avec d'autres juges au Canada. Il a expressément rejeté la parité avec les juges de nomination fédérale.

Dans son rapport, la Commission de 2001 mentionne la charge de travail croissante des juges. Elle y souligne que le Gouvernement n'a tenu aucun propos indiquant qu'il connaissait des difficultés financières et elle fait remarquer que les hausses accordées aux fonctionnaires étaient supérieures à ce qui était prévu dans la politique de restrictions salariales. Elle aborde expressément la question de la parité. L'extrait suivant du rapport comporte l'essentiel des arguments invoqués pour justifier les recommandations salariales :

Sans vouloir débattre le bien-fondé du développement du système judiciaire au cours des 300 dernières années, la Commission estime qu'on ne peut ignorer la différence salariale entre les juges de la Cour provinciale et les juges de la Cour du Banc de la Reine.

En fait, les juges de la Cour du Banc de la Reine sont les seules personnes dont le travail et le mode de nomination sont semblables à ceux des juges de la Cour provinciale au Nouveau-Brunswick.

Toutefois, c'est une chose que de reconnaître cette réalité, mais c'en est une autre d'insister sur la parité salariale entre les juges de la Cour provinciale et ceux de la Cour du Banc de la Reine ou sur un système de pourcentage fixe qui maintiendrait la rémunération des juges de la Cour provinciale à un pourcentage constant, soit au-dessus, soit au-dessous de la rémunération des juges de la Cour du Banc de la Reine.

Dans sa soumission, la province fait remarquer qu'il n'était pas nécessaire d'envisager une autre augmentation salariale pour les juges de la Cour provinciale puisqu'ils avaient reçu une augmentation salariale de 40 % au cours des six derniers mois environ.

The effect that this would be to freeze the salaries of PCJ for three years, except, presumably, for a cost-of-living adjustment which all employees get.

The reason that this large increase occurred when it did, was that the Province did not pay what the last Commission recommended.

. . .

It is the view of this Commission that the suggestion made by the Province that nothing be paid for a further three years would be in violation of the Supreme Court ruling.

. . .

According to figures contained in the submission of the Province to this Commission, New Brunswick reported personal income per capita in 1999 equal to 85% of the Canadian average.

Considering these factors and the prospect of salaries of Judges of the Queen's Bench rising to just over \$200,000, and continuing to rise by about \$2,000, it is proposed that PCJ receive 8% in the first year and a further 5% in the succeeding two years to keep them in reasonable relationship to judges of the Court of Queen's Bench.

This would result in an annual salary as follows, beginning January 1, 2001 and effective on the same date in the succeeding two years:

2001 – \$154,018
2002 – \$161,709
2003 – \$169,805

In addition, the Commission recommends that the Province apply to these annual salary amounts, the New Brunswick Industrial Aggregate Index. . . .

In this third year, the annual salaries of PCJ would be approximately \$30,000 less than the salaries of judges of the Court of Queen's Bench, and marginally lower than the percentage that New Brunswick's personal income per capita was in 1999 of the national average.

Il en résulterait un blocage du traitement des juges de la Cour provinciale pendant trois ans, à l'exception peut-être du rajustement au titre du coût de la vie que tous les employés reçoivent.

La raison pour laquelle cette augmentation considérable a été accordée à ce moment-là est parce que la province n'avait pas payé ce qui avait été recommandé par l'ancienne Commission.

. . .

La Commission est d'avis que la proposition de la province selon laquelle le statu quo salarial devrait être observé pour une autre période de trois ans constituerait une violation de la décision de la Cour suprême.

. . .

Selon les chiffres figurant dans la soumission de la province, le revenu personnel par tête au Nouveau-Brunswick pour l'année 1999 était de 85 % de la moyenne canadienne.

Compte tenu de ces facteurs et de la perspective que le traitement des juges de la Cour du Banc de la Reine augmentera un peu au-delà de 200 000 \$ et qu'il continuera d'augmenter d'environ 2 000 \$, la Commission propose que les juges de la Cour provinciale reçoivent une augmentation de 8 % au cours de la première année et une augmentation additionnelle de 5 % pour les deux années suivantes de façon que soit maintenu un rapport acceptable entre la rémunération des juges de la Cour provinciale avec celle des juges de la Cour du Banc de la Reine.

Il en résulterait un traitement annuel comme suit, à compter du 1^{er} janvier 2001 et à la même date au cours des deux années suivantes :

2001 – 154 018 \$
2002 – 161 709 \$
2003 – 169 805 \$

En outre, la Commission recommande que la province applique à ces montants l'indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques du Nouveau-Brunswick . . .

Au cours de la troisième année, le traitement annuel des juges de la Cour provinciale serait d'environ 30 000 \$ de moins que le traitement des juges de la Cour du Banc de la Reine, et légèrement inférieur au pourcentage que représentait le revenu personnel par tête du Nouveau-Brunswick par rapport à la moyenne nationale de 1999.

The Commission also made a number of recommendations with respect to pensions, vacations, health care and life insurance.

The Government rejected all the Commission's recommendations with regard to remuneration except for the increase based on the province's Industrial Aggregate Index. The Government's response took the form of recitals, which are reproduced in the appendix and will be dealt with at greater length below. These 29 recitals can be condensed into three main reasons: in the Government's view, (1) the Commission misunderstood its mandate, (2) it is inappropriate to link the Provincial Court judges' salary to that of federally appointed judges, and (3) the judges' existing salary is adequate.

(1) Judicial History

The reviewing judge found the Government's reasons for rejecting the Commission's salary recommendations to be rational, but held that its reasons for rejecting the recommendations relating to pensions and benefits were not ((2002), 249 N.B.R. (2d) 275). The recommendations relating to vacations, pensions and health benefits were declared to be binding upon the Government.

The reviewing judge stressed that the review process should focus on the reasons set out in the Government's response rather than on the adequacy of the Commission's recommendations: "I note parenthetically that this court is not called upon to determine whether or not the recommendations of the 2001 Commission are adequate, insufficient or over generous. Rather, the role of this court is simply to determine if the government has justified its decision according to the criterion which was set by the Supreme Court of Canada in the *P.E.I. Reference*" (para. 20). He considered that the question he had to answer was whether judicial independence had been preserved despite the Government's rejection of the recommended raise: ". . . would a reasonable person, appearing before the Provincial Court, fear that he or she is not being heard by an independent

La Commission a aussi formulé plusieurs recommandations au sujet de la pension, des vacances, des soins de santé et de l'assurance-vie.

Le Gouvernement a rejeté toutes les recommandations salariales de la Commission, à l'exception de la hausse fondée sur l'indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques de la province. Il a formulé sa réponse sous forme d'attendus, qui sont reproduits en annexe et seront examinés plus en détail plus loin. On peut toutefois regrouper ces 29 attendus sous trois motifs principaux : de l'avis du Gouvernement, (1) la Commission a mal compris son mandat, (2) il n'était pas fondé d'établir un lien entre le traitement des juges de la Cour provinciale et celui des juges de nomination fédérale et (3) le traitement en vigueur pour les juges est adéquat.

(1) Historique des procédures judiciaires

Le juge saisi du contrôle judiciaire a conclu que les motifs invoqués par le Gouvernement pour rejeter les recommandations salariales de la Commission étaient rationnels, mais que ce n'était pas le cas des motifs fournis relativement à la pension et aux autres avantages ((2002), 249 R.N.-B. (2^e) 275). Il a déclaré que les recommandations se rapportant aux vacances, à la pension et au régime d'assurance-maladie liaient le Gouvernement.

Le juge a souligné que le processus de contrôle devrait être axé sur les motifs figurant dans la réponse du Gouvernement plutôt que sur le bien-fondé des recommandations de la Commission : « Je souligne en passant que notre Cour n'a pas à déterminer si les recommandations de la Commission de 2001 sont ou non appropriées, insuffisantes ou excessivement généreuses. Notre Cour a plutôt pour rôle de déterminer si le gouvernement a justifié sa décision conformément au critère que la Cour suprême du Canada a énoncé dans le *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale (Î.-P.-É.)* » (par. 20). Le juge a toutefois considéré qu'il devait déterminer si l'indépendance de la magistrature avait été préservée malgré le rejet par le Gouvernement de la hausse recommandée : « . . . est-ce qu'une personne raisonnable qui comparaitrait devant la Cour

51

52

53

54

tribunal because the government of this Province declined to raise the presiding judge's salary from \$141,206 to \$169,805 by this time next year? I would have to answer 'no' to the question" (para. 52).

55 In considering whether judicial independence had been preserved, the judge looked at the proposed increases through the lens of the reasonable person standard. This led him to focus on a quantitative evaluation to determine whether judicial independence was threatened. The Provincial Court judges appealed to the Court of Appeal. The Government did not appeal the order relating to pensions and benefits.

56 The Court of Appeal stated that the Commission's mandate was to insulate the process from political interference and to depoliticize the determination of changes to remuneration ((2003), 260 N.B.R. (2d) 201, 2003 NBCA 54, at para. 60). It stressed that the Commission's responsibility was to make recommendations as to the appropriate compensation for judges based on the relevant factors (para. 69). The court distanced itself from a standard of deference to the Commission. It instead referred to a need to defer to the Government's response: "In conclusion, the simple rationality test requires deference to the government's factual justification for its rejection decision" (para. 113). The court criticized the Government for relying in its response on economic constraints that had not been raised in its submissions to the Commission. It also faulted the Government for insisting that the salary was adequate but said that this failing could be explained by a weakness in the Commission's report:

The Government insists that the present salary level is adequate in the sense that there has been no material change in circumstances since implementation of the 40% salary increase recommended by the 1998 Commission: see Recital 1. In my view, this bald assertion fails the simple rationality test. For example, the Government does not deal with the fact that the salaries of other provincial and federal judges have risen since

provinciale craindrait de ne pas être entendue par un tribunal indépendant parce que le gouvernement de notre Province a refusé de hausser le traitement du juge qui préside l'instance et de le faire passer de 141 206 \$ à 169 805 \$ à la même époque l'an prochain? Je dois répondre "non" à cette question » (par. 52).

Analysant si l'indépendance de la magistrature avait été préservée, le juge a examiné les augmentations proposées selon la norme de la personne raisonnable. C'est ce qui l'a amené à axer son analyse sur une évaluation quantitative pour déterminer si l'indépendance de la magistrature était menacée. Les juges de la Cour provinciale se sont pourvus en Cour d'appel. Le Gouvernement n'a pas interjeté appel de l'ordonnance en ce qui a trait aux pensions et aux autres avantages.

La Cour d'appel a déclaré que le mandat de la Commission consistait à mettre les tribunaux à l'abri de l'ingérence politique et à dépoliticiser le processus de modification des traitements des juges ((2003), 260 R.N.-B. (2^e) 201, 2003 NBCA 54, par. 60). Elle a souligné que la Commission avait pour responsabilité de recommander la rémunération appropriée pour les juges en tenant compte des facteurs pertinents (par. 69). La cour s'est distancée d'une norme de retenue à l'égard de la Commission. Elle a plutôt parlé de la nécessité de faire preuve de retenue à l'égard de la réponse du Gouvernement : « Pour conclure, le critère de la simple rationalité exige la retenue face au fondement factuel de la décision de rejet prise par le gouvernement » (par. 113). Elle a reproché au Gouvernement de s'être appuyé dans sa réponse sur des contraintes d'ordre économique qui n'avaient pas été débattues devant la Commission. Elle a aussi blâmé le Gouvernement d'avoir soutenu que le traitement est adéquat, mais elle a attribué cette erreur à une lacune du rapport de la Commission :

Le gouvernement soutient que le niveau de traitement actuel est suffisant au sens où il n'y a pas eu de changement de situation important depuis la mise en vigueur de la hausse de traitement de 40 % recommandée par la Commission de 1998; voir le 1^{er} attendu. À mon avis, cette vague assertion ne satisfait pas au critère de la simple rationalité. Par exemple, le gouvernement passe sous silence le fait que les traitements des juges

implementation of the 1998 Commission's salary recommendation. That being said, I must confess that the manner in which the Commission disposed of this argument is flawed. [para. 138]

The Court of Appeal then identified major problems in the Commission's report, and in particular its conclusion that to deny an increase would be in violation of the *Reference*. The court stressed that the Government could have identified the Commission's errors in law in its response (para. 141). It noted that such errors might have been avoided had the Commission been provided with independent legal counsel to assist the lay tribunal in its deliberations. The Court of Appeal also addressed the Government's contention that the recommended salary increase is excessive, particularly when compared with the increases received by civil servants. It concluded that the comparison was inappropriate and that the response, in this regard, failed to meet the standard of rationality. It then reviewed the argument based on parity with federally appointed judges and found that the Government was right to reject the link between the salary of federally appointed judges and that of Provincial Court judges. At this point, the court conducted its own analysis to determine whether the salary was sufficient to attract qualified candidates. It concluded that the Government's position met the rationality standard and that it could be reasserted in the response because the Commission had not dealt with it properly.

Having concluded that two cogent reasons had been advanced for refusing to implement the Commission's report, namely the rejection of parity and the ability to attract qualified candidates, the Court of Appeal found that the reasons met the rationality standard and dismissed the appeal. The Association appealed to this Court.

For the reasons that follow, the appeal should be dismissed. The justifications for rejecting the 2001 Commission's recommendations given by the Government in its response to the Commission's

d'autres provinces et ceux des juges fédéraux ont augmenté depuis l'application de la recommandation de la Commission de 1998 en matière de traitement. Cela dit, je dois admettre que la réponse de la Commission à cet argument est insuffisante. [par. 138]

La Cour d'appel a ensuite signalé des problèmes majeurs dans le rapport de la Commission, en particulier lorsque cette dernière conclut que le refus d'accorder une hausse irait à l'encontre du *Renvoi*. La cour a fait remarquer que le Gouvernement aurait pu, dans sa réponse, invoquer comme motifs les erreurs de droit commises par la Commission (par. 141). Elle a souligné que ces erreurs auraient pu être évitées si la Commission, qui n'est pas formé de juristes, avait pu bénéficier des services d'un conseiller juridique indépendant chargé de l'aider dans ses délibérations. La Cour d'appel a aussi examiné la prétention du Gouvernement que le redressement salarial recommandé est excessif, en particulier si on le compare avec les hausses accordées aux fonctionnaires. Elle a conclu que cette comparaison n'était pas appropriée et que la réponse, à cet égard, ne satisfaisait pas à la norme de la rationalité. Elle a ensuite examiné l'argument fondé sur la parité avec les juges de nomination fédérale et elle a jugé que le Gouvernement avait eu raison de nier l'existence d'un lien entre les traitements des juges de nomination fédérale et ceux des juges de la Cour provinciale. La cour a alors analysé si les traitements étaient suffisants pour attirer des candidats compétents. Elle a conclu que la position du Gouvernement était rationnelle et qu'elle pouvait être réitérée dans la réponse parce que la Commission ne l'avait pas convenablement analysée.

Ayant conclu que le Gouvernement avait avancé deux raisons convaincantes pour refuser d'appliquer le rapport de la Commission, à savoir le rejet de la parité et la capacité d'attirer des candidats compétents, la Cour d'appel a jugé que les motifs invoqués satisfaisaient à la norme de la rationalité et a rejeté l'appel. L'Association se pourvoit maintenant devant la Cour.

Pour les motifs qui suivent, le pourvoi doit être rejeté. Dans sa réponse au rapport de la Commission de 2001, le Gouvernement a justifié sa décision de rejeter les recommandations de la Commission par

57

58

59

report meet the rationality standard. To explain this conclusion, the Government's response will be reviewed in light of the principles set out above. The questions are: first, whether the response contains legitimate reasons based on the public interest; second, whether it is based on a sufficient factual foundation; and finally, whether the Government's reasons, viewed globally, show that the purposes of the commission process have been achieved. But before turning to the analysis of the Government's response, a preliminary issue must be addressed — namely the admissibility of affidavits submitted by the Government at the trial level in support of its response to the Commission's report.

(2) Admissibility of Affidavits

60 In the Court of Queen's Bench, the Government sought to have four affidavits admitted. In one, Bryan Whitfield, the Senior Policy Advisor in the Department of Justice's Research and Planning Branch, detailed his estimate of the costs arising from the implementation of the Commission's recommendations. In a second affidavit, Conrad Ferguson, an actuary in private practice, provided the annual cost of the judges' salary and benefits at various salary levels. Next, James Turgeon, the Executive Director of the Department of Finance's Economic and Fiscal Policy Division, outlined the economic conditions in the province. Finally, Lori Anne McCracken, an employee of the Government's office of Human Resources, addressed salary increases granted within the civil service.

61 The appellants contested the admissibility of the Government's four affidavits, arguing that they advanced additional evidence and new reasons for rejecting the Commission's salary recommendations. The reviewing judge admitted the affidavits in the record. The Court of Appeal reversed the lower court's decision and held that the affidavits were not admissible on the basis that they introduced evidence and facts not contained in the Government's response.

des motifs qui satisfont à la norme de la rationalité. Afin d'expliquer cette conclusion, nous examinerons la réponse en fonction des principes énoncés précédemment. Il convient de déterminer, premièrement, si la réponse fournit des motifs légitimes, dictés par l'intérêt public, deuxièmement, si elle a un fondement factuel suffisant et, enfin, si les motifs invoqués par le Gouvernement, considérés globalement, montrent que les objectifs du recours à une commission ont été atteints. Mais avant de procéder à l'analyse, il importe de trancher une question préliminaire : l'admissibilité des affidavits déposés en première instance par le Gouvernement à l'appui de sa réponse au rapport de la Commission.

(2) Admissibilité des affidavits

Le Gouvernement a tenté de faire admettre quatre affidavits devant la Cour du Banc de la Reine. Bryan Whitfield, conseiller supérieur en politiques à la Direction de la recherche et de la planification du ministère de la Justice, a estimé en détail dans son affidavit le coût qu'entraînerait la mise en œuvre des recommandations de la Commission. Conrad Ferguson, un actuaire de pratique privée, indique dans son affidavit le coût annuel des traitements et avantages des juges à divers niveaux de traitement. James Turgeon, directeur général de la Division des politiques économiques et fiscales du ministère des Finances, décrit la conjoncture économique de la province. Enfin, Lori Anne McCracken, une employée du Bureau des ressources humaines du Gouvernement, traite dans son affidavit des hausses salariales accordées dans la fonction publique.

Les appelants contestent l'admissibilité des quatre affidavits déposés par le Gouvernement, faisant valoir que ces documents apportent des éléments de preuve additionnels et de nouveaux motifs de rejeter les recommandations salariales de la Commission. Le juge saisi du contrôle judiciaire a autorisé le dépôt des affidavits au dossier. La Cour d'appel a infirmé la décision du tribunal de première instance et a statué que les affidavits n'étaient pas admissibles parce qu'ils introduisaient des éléments de preuve et des faits ne faisant pas partie de la réponse du Gouvernement.

In the *Reference*, this Court stated that the government's response must be complete. In other words, all the reasons upon which the government relies in rejecting the commission's recommendations must be stated in its public response. As a result, once the matter is before the reviewing court, it is too late for the government to bolster its response by including justifications and reasons not previously mentioned in the response.

This is not to say that the government's response must set out and refer to all the particulars upon which its stated reasons are based. The objective of an open and transparent public process would not be furthered if governments were required to answer commission recommendations by, for example, producing volumes of economic and actuarial data. It is enough that the government's reasons provide a response to the commission's recommendations that is sufficient to inform the public, members of the legislature and the reviewing court of the facts on which the government's decision is based and to show them that the process has been taken seriously.

In the present case, the affidavits do not advance arguments that were not previously raised by the Government in its submissions to the Commission; nor do they add to the reasons given in the Government's response. They simply go into the specifics of the factual foundation relied upon by the Government. They show how calculations were made and what data were available. They contribute to showing the consideration given to the recommendation. This is permissible, and the documents are admissible.

(3) Application of the Principles

As has already been mentioned, the Government's response points to three reasons for rejecting the recommendations. Those reasons will now be analysed through the prism of the test elaborated above. The first reason given by the Government is that the Commission misunderstood its mandate. The Government takes the position that, when making salary recommendations, the Commission's

Dans le *Renvoi*, la Cour a dit que la réponse du gouvernement doit être complète. En d'autres mots, le gouvernement doit indiquer dans sa réponse publique tous les motifs sur lesquels il s'appuie pour rejeter les recommandations de la commission. Par conséquent, une fois devant le juge saisi du contrôle judiciaire, il ne peut plus renforcer sa réponse en y incluant des justifications et des motifs non mentionnés dans sa réponse.

Cela ne signifie pas que la réponse du gouvernement doit contenir et mentionner tous les éléments sur lesquels reposent les motifs qu'il a invoqués. Obliger les gouvernements à répondre aux recommandations des commissions en produisant, par exemple, des volumes entiers de données économiques et actuarielles ne contribuerait pas à la mise en place d'un mécanisme public et transparent. Il suffit que les motifs fournis par le gouvernement en réponse aux recommandations de la commission soient suffisamment détaillés pour informer le public, les députés et le tribunal saisi du contrôle judiciaire des faits sur lesquels repose sa décision et pour leur permettre de constater que le processus a été pris au sérieux.

En l'espèce, les affidavits ne contiennent aucun argument que le Gouvernement n'a pas déjà soulevé devant la Commission et n'ajoutent rien aux motifs qu'il a fournis dans sa réponse. Ils donnent tout simplement des détails sur le fondement factuel invoqué par le Gouvernement. Ils indiquent comment les calculs ont été faits et quelles données étaient disponibles. Ils contribuent à démontrer que la recommandation a été examinée avec sérieux. Il est permis de fournir de tels détails et les documents sont admissibles en preuve.

(3) Application des principes

Comme il a été mentionné précédemment, le Gouvernement invoque dans sa réponse trois motifs distincts pour rejeter les recommandations. Nous allons maintenant les analyser en fonction du critère formulé ci-dessus. Le Gouvernement fait premièrement valoir que la Commission a mal compris son mandat. Il soutient que, lorsqu'elle formule ses recommandations salariales, la Commission a

62

63

64

65

primary purpose is to ensure that compensation levels do not fall below the adequate minimum required to guarantee judicial independence. Second, the Government considers the recommended raise to be excessive because it fails to take account of economic conditions in New Brunswick and is instead based on a desire to maintain partial parity with federally appointed judges. Third, the Government states that the judges' existing salary is adequate. In making this assertion, it relies on indexes and economic data and on the ability to attract qualified candidates with the existing salary. It takes the position that an increase based on inflation would be sufficient to maintain the adequacy of the judges' remuneration.

66 The first stage of the analysis consists of screening the government's reasons to determine if they are legitimate. This is done by ascertaining whether the reasons are simply bald rejections or whether they are guided by the public interest, and by ensuring that they are not based on purely political considerations.

67 The Government's questioning and reformulation of the Commission's mandate are inadequate. As we have already mentioned and as the Court of Appeal correctly pointed out, the Commission's purpose is to depoliticize the remuneration process and to avoid direct confrontation between the Government and the judiciary. Therefore, the Commission's mandate cannot, as the Government asserts, be viewed as being to protect against a reduction of judges' salaries below the adequate minimum required to guarantee judicial independence. The Commission's aim is neither to determine the minimum remuneration nor to achieve maximal conditions. Its role is to recommend an appropriate level of remuneration. The Government's questioning of the Commission's mandate is misguided and its assertion regarding the Commission's role is incorrect. The part of the response in which the Government questions the Commission's mandate is not legitimate. It does nothing to further the public interest and accordingly fails at the first stage of the analysis.

pour principal objectif de s'assurer que le niveau de rémunération ne tombe pas sous le seuil minimum requis pour assurer l'indépendance de la magistrature. Deuxièmement, il estime excessive la hausse recommandée parce qu'elle ne tient pas compte de la conjoncture économique du Nouveau-Brunswick et repose plutôt sur la volonté de maintenir une parité partielle avec les juges de nomination fédérale. Troisièmement, il affirme que le traitement des juges en vigueur est adéquat. Il s'appuie, à cet égard, sur les indices et les données économiques ainsi que sur la capacité d'attirer des candidats compétents grâce au régime de rémunération en vigueur. Il prétend qu'un rajustement fondé sur le taux d'inflation suffirait pour que la rémunération demeure adéquate.

La première étape de l'analyse consiste à examiner les motifs du gouvernement pour déterminer s'ils sont légitimes. À cette fin, il faut établir s'ils dénotent uniquement un simple rejet ou s'ils sont guidés par l'intérêt public, et s'assurer qu'ils ne sont pas dictés par des considérations purement politiques.

Il est peu judicieux pour le Gouvernement de remettre en question le mandat de la Commission et de le reformuler. Comme nous l'avons déjà mentionné et comme la Cour d'appel l'a fait remarquer avec raison, l'objectif du recours à une commission est de dépolitiser le processus de fixation de la rémunération et d'éviter un affrontement direct entre le Gouvernement et la magistrature. On ne peut donc pas considérer que le mandat de la Commission consiste, comme le prétend le Gouvernement, à empêcher que le traitement des juges ne tombe sous le seuil minimum requis pour assurer l'indépendance de la magistrature. La Commission n'a pour objectif ni de déterminer le seuil minimum ni d'établir quelles seraient les conditions maximales. Son rôle consiste plutôt à recommander un niveau de rémunération approprié. Le Gouvernement a tort de remettre en cause le mandat de la Commission et donne une définition erronée du rôle de celle-ci. La partie de sa réponse portant sur sa remise en question du mandat de la Commission n'est pas légitime. Elle ne favorise en rien l'intérêt public et ne résiste donc pas à la première étape de l'analyse.

However, the Government's reasons relating to the adequacy of the judges' existing salary and the excessiveness of the recommended raise cannot be characterized, at the first stage of the analysis, as being purely political or as an attempt to avoid the process. Furthermore, there is no suggestion that the Government has attempted to manipulate the judiciary. As for the reasons relating to the appropriateness of the salary recommendations, although some of the recitals may seem dismissive of the process, the reviewing judge was on the whole right to conclude at the first stage (at para. 58):

By declining to accept the 2001 Commission's salary recommendation, there is no evidence that the executive intended to manipulate the bench or politically interfere with it. There is no indication that the government's policy of fiscal restraints constituted measures directed at judges alone. There is no suggestion that the refusal to grant a salary increase amounts to unscrupulous measures whereby the provincial government utilized "its authority to set judges' salaries as a vehicle to influence the course and outcome of adjudication" (*P.E.I. Reference*, at para. 145).

Since the portion of the Government's response relating to the adequacy of the judges' existing salary and the excessiveness of the recommended raise is legitimate, the reasons given must be examined further to determine if they rely upon a sufficient factual foundation. This second stage of the rationality test requires the court to determine, first, whether the government has set out sufficient facts to support its reasons for rejecting the recommendations on remuneration and, second, whether it is rational for the government to rely on the stated facts to justify its response.

The two justifications raised by the Government must be addressed separately — after all, the excessiveness of a recommended salary increase is not necessarily commensurate with the appropriateness of the judges' existing salary. However, the facts relied upon by the Government in support of both

On ne peut toutefois pas affirmer, à la première étape de l'analyse, que les motifs exposés par le Gouvernement relativement au caractère adéquat du traitement en vigueur pour les juges et au caractère excessif de la majoration recommandée sont purement politiques ou constituent une tentative d'éviter le recours à une commission. De plus, rien n'indique que le Gouvernement essayait de manipuler la magistrature. Quant aux motifs concernant le bien-fondé des recommandations salariales, même si certains des attendus semblent dénoter un manque d'égard pour le processus, le juge saisi du contrôle judiciaire a eu raison, dans l'ensemble, de conclure à la première étape (par. 58) :

Aucune preuve n'indique qu'en refusant d'accepter la recommandation de la Commission de 2001 en matière de traitement, l'exécutif avait l'intention de manipuler la magistrature ou de la soumettre à une ingérence politique. Rien n'indique que la politique de compression budgétaire du gouvernement consistait en des mesures qui ne visaient que les juges. On ne laisse nullement entendre que le refus d'accorder une augmentation de traitement équivaut à la prise de mesures peu scrupuleuses grâce auxquelles le gouvernement aurait utilisé « son pouvoir de fixer les traitements des juges comme moyen d'influencer le déroulement et l'issue des litiges » (*Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale (Î.-P.-É.)*, au paragraphe 145).

Comme la partie de la réponse du Gouvernement qui porte sur le caractère adéquat du traitement en vigueur pour les juges et sur le caractère excessif de la hausse recommandée est légitime, il faut examiner de façon plus approfondie les motifs invoqués pour déterminer s'ils ont un fondement factuel suffisant. Dans le cadre de cette deuxième étape de l'analyse du critère de la rationalité, la cour doit déterminer tout d'abord si le gouvernement a énoncé suffisamment de faits pour étayer les motifs qu'il a avancés pour rejeter les recommandations salariales et, ensuite, s'il est rationnel pour lui de s'appuyer sur ces faits pour justifier sa réponse.

Les deux arguments invoqués par le Gouvernement doivent être examinés séparément. Après tout, accepter l'argument du Gouvernement que l'augmentation salariale recommandée est excessive ne signifie pas nécessairement que le traitement dont bénéficient les juges soit adéquat. On

these justifications can be examined together insofar as the evidence adduced by the Government to show that the recommended increase is excessive supports, to some extent at least, its contention that the remuneration is adequate.

71

The Government objected to the salary increase because it believed that in granting an increase of this magnitude, the Commission was in fact giving effect to the Provincial Court judges' argument that they should be granted parity or partial parity. Even though the Commission explicitly stated that it did not accept the parity argument, there is, in reality, an obvious connection between the recommended increase and the salary of federally appointed judges that transcends the report: the recommended increase would result in the judges' salary equaling 85 percent of the salary of federally appointed judges. This figure corresponds to the Government's submission, mentioned by the Commission in its report, that the average per capita income in New Brunswick is equal to 85 percent of the Canadian average. This would account for the figure, not otherwise explained, chosen by the Commission for the recommended increase. The Court of Appeal correctly highlighted the facts relied on by the Government and the weakness of the Commission's report in this regard (at para. 159):

Historically, federal judicial remuneration commissions have consistently accepted that the federal salary should be uniform and, with one exception, not reflect geographic differences. Additionally, federal commissions have consistently recognized that the uniform salary must be set at a level that is capable of attracting highly qualified candidates. This factor is problematic with respect to potential applicants practising law in Canada's larger metropolitan centres. Their incomes and salary expectations are understandably greater than those practising in smaller communities. Rather than recommending a salary differential based on the geographic location of a judge's residence, federal commissions have concluded that the salary level must be set at a level which does not have a chilling effect on recruitment in the largest metropolitan areas of the country. For this reason, the recommended

peut cependant examiner ensemble les faits invoqués par le Gouvernement à l'appui de ces arguments dans la mesure où les éléments de preuve qu'il a produits pour démontrer que la hausse recommandée est excessive lui permettent, dans une certaine mesure du moins, de prétendre que la rémunération est suffisante.

Le Gouvernement s'est opposé à l'augmentation salariale parce que, à son avis, en accordant une majoration de cette envergure, la Commission donnait en fait suite à l'argument des juges de la Cour provinciale qu'ils devraient avoir droit à la parité ou à une parité partielle. Même si la Commission a affirmé expressément qu'elle n'acceptait pas l'argument de la parité, il existe dans les faits un lien évident entre la hausse recommandée et le traitement des juges de nomination fédérale, lien qui se dégage du rapport. En effet, par suite de la hausse recommandée, le traitement des juges représenterait 85 pour 100 de celui des juges de nomination fédérale. C'est ce pourcentage de 85 pour 100 que le Gouvernement a mentionné devant la Commission pour exprimer le revenu moyen par habitant au Nouveau-Brunswick par rapport à la moyenne nationale et que la Commission a repris dans son rapport. Cela explique le chiffre que la Commission a choisi, sans donner d'autres raisons, pour la hausse recommandée. La Cour d'appel a fait correctement ressortir les faits invoqués par le Gouvernement ainsi que les lacunes du rapport de la Commission à cet égard (par. 159) :

Dans le passé, les commissions fédérales sur la rémunération des juges ont constamment admis que le traitement fédéral devrait être uniforme et, à une exception près, ne pas tenir compte des différences géographiques. En outre, les commissions fédérales ont constamment reconnu que le traitement uniforme doit être fixé à un niveau capable d'attirer des candidats très compétents. Ce facteur constitue un problème pour ce qui est des candidats éventuels qui pratiquent le droit dans les grands centres métropolitains du Canada. On peut comprendre qu'ils gagnent davantage et espèrent un traitement plus élevé que les avocats qui pratiquent dans des collectivités plus petites. Au lieu de recommander une différence de traitement fondée sur le lieu de résidence d'un juge, les commissions fédérales ont conclu que le niveau de traitement devait être fixé à un niveau qui ne nuirait pas au recrutement dans les grandes régions métropolitaines

federal salary is adjusted to reflect this geographic disparity.

The role of the reviewing court is not to second-guess the appropriateness of the increase recommended by the Commission. It can, however, consider the fact that the salaries of federally appointed judges are based on economic conditions and lawyers' earnings in major Canadian cities, which differ from those in New Brunswick. As a result, while the Commission can consider the remuneration of federally appointed judges as a factor when making its recommendations, this factor alone cannot be determinative. In fact, s. 22.03(6)(a.1) of the *Provincial Court Act* requires the Commission to consider factors which may justify the existence of differences between the remuneration of Provincial Court judges and that of other members of the judiciary in Canada, yet the Commission chose not to address this. Moreover, it is inappropriate to determine the remuneration of Provincial Court judges in New Brunswick by applying the percentage ratio of average incomes in New Brunswick to those in Canada to the salary of federally appointed judges, because the salary of federally appointed judges is based on lawyers' earnings in major Canadian cities, not the average Canadian income.

The Government also asserts that economic conditions in the province do not support the salary increase of 49.24 percent between 1990 and 2000, which rises to 68.16 percent when combined with the recommended increase for 2001. In its view this increase far exceeds changes in economic indicators in New Brunswick. The Government compares the increase to the 18.93 percent increase granted to senior civil servants between 1990 and 2000. It relies on the fact that the recommendation would give New Brunswick's judges the third highest salary among provincial court judges in the country after their counterparts in Ontario and Alberta, while the average earner in New Brunswick is ranked eighth out of ten. The economic data on which the

du pays. Pour cette raison, le traitement fédéral recommandé est rajusté pour tenir compte de cette disparité géographique.

Le tribunal saisi du contrôle judiciaire n'a pas pour rôle d'apprécier après coup le bien-fondé de la hausse recommandée par la Commission. Il peut cependant constater que le traitement des juges de nomination fédérale est fixé en fonction des conditions économiques et des revenus des avocats dans les grandes villes canadiennes. Ces conditions et ces revenus diffèrent de ceux qui existent au Nouveau-Brunswick. Par conséquent, même si la Commission peut s'inspirer de la rémunération des juges de nomination fédérale pour faire ses recommandations, ce seul facteur ne peut pas être déterminant. En fait, l'al. 22.03(6)a.1) de la *Loi sur la Cour provinciale* oblige la Commission à prendre en considération les facteurs qui peuvent justifier les différences qui existent entre la rémunération des juges de la Cour provinciale et celle des autres membres de la magistrature du Canada. Pourtant, la Commission a décidé de ne pas le faire. De plus, il ne convient pas de déterminer la rémunération des juges de la Cour provinciale au Nouveau-Brunswick en appliquant au traitement des juges de nomination fédérale le rapport exprimé en pourcentage entre le revenu moyen au Nouveau-Brunswick et celui au Canada, parce que ce traitement est établi en fonction des revenus des avocats dans les grandes villes canadiennes et non en fonction du revenu moyen canadien.

Le Gouvernement affirme également que la conjoncture économique de la province ne justifie pas une augmentation salariale de 49,24 pour 100 entre 1990 et 2000, laquelle s'élève à 68,16 pour 100 une fois combinée à la majoration recommandée pour 2001. Il considère qu'une telle augmentation dépasse de loin les changements des indicateurs économiques au Nouveau-Brunswick. Il compare cette hausse à celle de 18,93 pour 100 qui a été accordée aux hauts fonctionnaires entre 1990 et 2000. Il invoque le fait que, par suite de la recommandation, les juges du Nouveau-Brunswick se classeraient au troisième rang parmi les juges des cours provinciales les mieux rémunérés au pays, après ceux de l'Ontario et de l'Alberta, alors que le salarié moyen au

72

73

Government relies were set out in its representations to the Commission, but the Commission did not discuss them. The calculation of the value of the recommended increase was included in the affidavits that it sought to have admitted.

74 Except for the reason relating to the Commission's failure to cost its recommendations, the arguments raised in the Government's response may at first glance appear to be a restatement of its position before the Commission. However, as a result of two particular circumstances, the Government can rely on them. First, the Commission did not discuss the data set out in the Government's representations and, second, the report did not explain how economic fairness and economic conditions in the province had been taken into consideration, even though these are two important factors that the *Provincial Court Act* requires the Commission to consider. The deficiencies of the Commission's report are such that the Government cannot be prevented from relying on a relevant factual foundation, not even one that was included in the representations it made to the Commission.

75 In its response, the Government correctly points to several facts that legitimately support its position that the increase is excessive, namely, the fact that the recommendations are not based on economic conditions in New Brunswick but correspond to a percentage of the salary of federally appointed judges; the fact that such a raise would constitute preferential treatment in comparison with the raises received by senior civil servants in New Brunswick and most other provincial court judges in Canada; and finally, the fact that the increase would far exceed changes in economic indicators since the 1998 recommendations were implemented. Accordingly, the Government can legitimately refuse to implement the recommended salary increase on the ground that it is excessive.

Nouveau-Brunswick se situe au huitième rang sur dix. Les données économiques sur lesquelles s'appuie le Gouvernement faisaient partie des observations qu'il avait présentées à la Commission, mais celle-ci n'en a pas fait mention dans son rapport. Le calcul de la valeur de la hausse recommandée figure dans les affidavits qu'il a cherché à faire admettre en preuve.

À l'exception du motif concernant le défaut de la part de la Commission d'évaluer le coût de la mise en œuvre de ses recommandations, les arguments que le Gouvernement a invoqués dans sa réponse semblent à première vue être une reformulation de la position qu'il a défendue devant la Commission. Cependant, deux circonstances particulières permettent au Gouvernement de s'y appuyer. Premièrement, la Commission n'a pas traité des données qui faisaient partie des observations du Gouvernement et, deuxièmement, le rapport n'expliquait pas comment on avait tenu compte de l'équité économique ainsi que de la conjoncture économique de la province, même si ce sont là deux facteurs importants que la Commission est tenue par la *Loi sur la Cour provinciale* de prendre en considération. En raison des lacunes du rapport de la Commission, on ne peut pas empêcher le Gouvernement de s'appuyer sur un fondement factuel pertinent, même s'il fait partie des observations qu'il a présentées à la Commission.

Dans sa réponse, le Gouvernement signale à juste titre plusieurs faits qui lui permettent d'affirmer en toute légitimité que la hausse est excessive : les recommandations ne tiennent pas compte de la conjoncture économique du Nouveau-Brunswick, mais correspondent plutôt à un pourcentage du traitement des juges de nomination fédérale; une telle hausse constituerait un traitement préférentiel si on la compare aux augmentations reçues par les hauts fonctionnaires du Nouveau-Brunswick et la plupart des juges des autres cours provinciales au Canada; enfin, la hausse dépasse de loin les changements des indicateurs économiques depuis la mise en œuvre des recommandations de 1998. Le Gouvernement peut donc légitimement refuser d'accorder l'augmentation salariale recommandée au motif qu'elle est excessive.

In rejecting the Commission's salary recommendations, the Government also relies on its assessment that the judges' existing salary is adequate. This argument also formed part of the Government's submissions to the 2001 Commission. In its report, however, the Commission dismissed this argument on the ground that to accept it would lead to a salary freeze in violation of the principles stated in the *Reference*. In taking this position, the Commission committed an error of law. The *Reference* did not make salary increases mandatory. Consequently, the Government was justified in restating its position that the existing salary was adequate insofar as it relied on a reasonable factual foundation.

In its response, the Government relies on three facts in support of this assertion: that nothing has changed since the recommendations of the 1998 Commission that would warrant a further increase, that the existing remuneration is sufficient to attract qualified candidates, and that judges are currently in the top 5 percent of wage earners in New Brunswick. We will deal with each of these facts in turn.

The 2001 Commission rejected the Government's argument that nothing had occurred since the salary increase granted a few months before the Commission was appointed. It faulted the Government for having delayed implementation of the previous commission's salary recommendations. In these circumstances, if the Government's stance on the adequacy of remuneration can be said to have a reasonable factual foundation, it is not because of its reliance upon the fact that nothing has changed since the last increase.

The Government also states in its response that the judges' existing salary is adequate because it is sufficient to attract a number of qualified candidates for appointment to the bench. The Commission did not assess this argument or the facts in support of it, except to say that Provincial Court judges are chosen from the same pool of lawyers as Court of Queen's Bench judges. The figure of 50 qualified

En rejetant les recommandations salariales de la Commission, le Gouvernement fait aussi valoir que, selon lui, le traitement en vigueur pour les juges est adéquat. Il avait également invoqué cet argument dans les observations présentées à la Commission de 2001. Dans son rapport, la Commission a toutefois rejeté cet argument parce que, à son avis, son acceptation entraînerait le gel des salaires, ce qui contreviendrait aux principes énoncés dans le *Renvoi*. En adoptant cette position, la Commission a commis une erreur de droit. Le *Renvoi* n'a jamais rendu les hausses salariales obligatoires. Le Gouvernement a donc eu raison de reformuler sa position selon laquelle le traitement en vigueur était adéquat, à la condition de s'appuyer sur un fondement factuel raisonnable.

Dans sa réponse, le Gouvernement invoque trois faits pour étayer sa position : depuis les recommandations de la Commission de 1998, il ne s'est produit aucun changement qui justifierait une autre hausse; la rémunération en vigueur est suffisante pour attirer des candidats compétents; enfin, les juges se classent à l'heure actuelle parmi les 5 pour 100 des habitants qui, au Nouveau-Brunswick, touchent les plus hauts salaires. Nous examinerons chacun de ces faits l'un après l'autre.

La Commission de 2001 a rejeté l'argument du Gouvernement qu'il n'y a eu aucun changement depuis la hausse salariale accordée quelques mois avant sa création. Elle a reproché au Gouvernement d'avoir retardé la mise en œuvre des recommandations salariales de la commission précédente. Dans ces circonstances, si on reconnaît un fondement factuel raisonnable à la position du Gouvernement quant au caractère adéquat de la rémunération, ce n'est pas parce qu'il n'y a eu aucun changement depuis la dernière augmentation.

Le Gouvernement a également affirmé dans sa réponse que le traitement en vigueur pour les juges était adéquat puisqu'il permettait d'attirer des candidats compétents à la magistrature. La Commission n'a pas évalué cet argument ni les faits à l'appui, sauf pour faire remarquer que les juges de la Cour provinciale et ceux de la Cour du Banc de la Reine sont choisis dans le même bassin d'avocats. Le

76

77

78

79

candidates advanced by the Government was questioned at one point, but the Court of Appeal found that there were at least 30, thus showing that the salary, in combination with the pension plan, was sufficient to attract qualified candidates. The Court of Appeal correctly found that the Commission's report did not adequately address the Government's position. The Government's reliance on this factual foundation is reasonable.

80

Finally, the Government's argument that the salary increase should be rejected because judges are currently among the top 5 percent of the province's wage earners bears little weight in itself. This information is meaningless because salaries in the group in question may vary widely. The reference to the top 5 percent of the province's wage earners can be traced to the Government's submissions to the 2001 Commission, in which it stated that the average salary in this category is approximately \$92,000. That amount is less than the salary earned by the judges even before the 1998 Commission started its process. As the Court of Appeal stated, now is not the time to rewind the clock.

81

In conclusion, the Government's response cannot be struck down for lack of a reasonable factual foundation. While some parts of the Government's response may appear dismissive, others have a rational basis. On the one hand, the Government's rejection of the recommended increase on the basis that it is excessive is amply supported by a reasonable factual foundation. On the other hand, the arguments in support of the *status quo* were not properly dealt with by the Commission. The Commission also failed to adequately address the Association's submissions in support of a reasonable increase, namely those relating to the judges' increased workload and to the salaries of provincial court judges in other jurisdictions. These omissions may have occurred because the parity argument advanced by the Association had blurred the Commission's focus.

chiffre de 50 candidats compétents avancé par le Gouvernement a été contesté, mais la Cour d'appel a conclu qu'il y avait au moins 30 candidats, ce qui prouvait que le traitement, conjugué à la valeur de la pension de juge, était suffisant pour attirer des candidats compétents. La Cour d'appel a conclu à juste titre que, dans son rapport, la Commission n'avait pas examiné suffisamment la position du Gouvernement. Il est raisonnable pour celui-ci d'invoquer ce fondement factuel.

Enfin, l'argument du Gouvernement que l'augmentation salariale devrait être refusée parce que les juges font partie à l'heure actuelle des 5 pour 100 des plus hauts salariés de la province a peu de poids en soi. Cette information n'a aucune valeur, car les salaires dans ce groupe peuvent varier considérablement. Le Gouvernement a effectivement mentionné les 5 pour 100 des plus hauts salariés dans les arguments qu'il a présentés à la Commission de 2001, affirmant que le salaire moyen dans cette catégorie s'établissait à environ 92 000 \$. Cette somme est inférieure au traitement que touchaient les juges avant même que la Commission de 1998 commence ses travaux. Comme l'a mentionné la Cour d'appel, ce n'est pas le moment de remonter le cours de l'histoire.

En conclusion, on ne peut pas écarter la réponse du Gouvernement au motif qu'elle n'a pas un fondement factuel raisonnable. Certaines parties de sa réponse peuvent sembler dénoter un manque d'égard, mais d'autres ont des assises rationnelles. D'une part, le refus du Gouvernement d'accorder la hausse recommandée parce qu'elle est excessive est amplement justifié par un fondement factuel rationnel. D'autre part, la Commission n'a pas analysé correctement les arguments en faveur du statu quo. Elle n'a pas non plus examiné, comme elle aurait dû le faire, les arguments de l'Association en faveur d'une majoration raisonnable, à savoir ceux concernant l'augmentation de la charge de travail et des traitements des juges des cours provinciales dans les autres provinces et territoires. Il se peut que l'argument de la parité avancé par l'Association ait fait perdre de vue son objectif à la Commission et soit à l'origine de ces omissions.

This being said, a reviewing court cannot substitute itself for the Commission and cannot proceed to determine the appropriate salary where the Commission has neglected to do so. However, deference should not undermine the process. Whereas a commission's report can normally be relied upon by a subsequent commission to have set an appropriate level of compensation, in certain circumstances, such as where the earlier commission neglected to consider all the criteria enumerated in the *Provincial Court Act* or where it encountered constraints preventing it from giving full effect to one or more criteria, the subsequent commission may reconsider the earlier commission's findings or recommendations when conducting its own review. This may be one such case in which a future commission will have greater latitude than it would otherwise have had.

At the third stage of the rationality analysis, the government's reasons must be examined globally in order to determine whether the purposes of the commission process have been achieved. The Government's justification for its departure from the Commission's recommendations is unsatisfactory in several respects. However, at this stage, the response must be viewed globally and with deference. From this perspective, the response shows that the Government took the process seriously. In some respects, it had to rely on the representations it had made to the Commission, since the Commission had failed to deal with them properly. Thus, the Government has participated actively in the process and it must be shown greater deference than if it had ignored the process.

Overall, the analysis shows that the principles of the *Reference* have been respected and that the criticisms of the Government's response were properly dismissed.

For these reasons, the appeal is dismissed with disbursement costs to the respondent, as requested by the latter.

Cela dit, le tribunal saisi du contrôle judiciaire ne peut pas se substituer à la Commission et déterminer le niveau de traitement approprié si elle a négligé de le faire. L'exercice de la retenue ne saurait toutefois entraver le processus. Normalement, une commission peut considérer que la commission précédente a déterminé, dans son rapport, le niveau de traitement approprié; néanmoins, dans certaines circonstances, par exemple, lorsque la commission précédente n'a pas tenu compte de tous les critères énumérés dans la *Loi sur la Cour provinciale* ou a fait face à des contraintes l'empêchant d'appliquer pleinement un ou plusieurs critères, la commission suivante peut dans son analyse réexaminer les facteurs ou les recommandations déjà considérés par la commission précédente. C'est peut-être l'un de ces cas où une commission future disposera d'une plus grande latitude qu'elle n'aurait autrement eue.

À la troisième étape de l'analyse de la rationalité, il faut examiner globalement les motifs invoqués par le gouvernement pour déterminer si les objectifs du recours à une commission ont été atteints. À plusieurs égards, le Gouvernement n'a pas justifié de façon satisfaisante sa décision de s'écarter des recommandations de la Commission. Toutefois, à cette étape, la réponse doit être examinée globalement et avec retenue. Dans cette perspective, la réponse montre que le Gouvernement a pris au sérieux le processus de fixation de la rémunération des juges. À certains égards, il a dû s'appuyer sur les observations qu'il avait soumises à la Commission, car cette dernière ne les a pas examinées comme il se devait. Ainsi, le Gouvernement a participé activement au processus. Il convient donc de faire preuve à son égard d'une plus grande retenue que s'il n'avait pas respecté ce mécanisme.

Dans l'ensemble, l'analyse montre bien que les principes formulés dans le *Renvoi* ont été respectés et que c'est à juste titre que les critiques formulées à l'égard de la réponse du Gouvernement ont été écartées.

Pour ces motifs, le pourvoi est rejeté, avec paiement des débours en faveur de l'intimée, comme elle l'a demandé.

82

83

84

85

B. Ontario

86 The Ontario Judges' Association, the Ontario Family Law Judges' Association and the Ontario Provincial Court (Civil Division) Judges' Association (together "Judges") are the appellants in this appeal. Her Majesty the Queen in Right of the Province of Ontario, as represented by the Chair of Management Board ("Ontario") is the respondent.

87 Under the statutory regime in Ontario, a commission's salary recommendations are binding on the government. However, the commission's pension recommendations are not. This case involves pension recommendations. For the reasons that follow, the appeal is dismissed.

(1) Background

88 The Fourth Triennial Provincial Judges Remuneration Commission (1998-2001) ("Commission") was established by Appendix A of the Framework Agreement set out in the Schedule to the *Courts of Justice Act*, R.S.O. 1990, c. C.43. The Framework Agreement sets out the jurisdiction and terms of reference of each triennial commission. Before the Commission, the Judges sought higher salaries and a better pension. In particular, they sought to reduce the disparity between federally and provincially appointed judges. Ontario submitted before the Commission that salary and benefits should not be increased. It also argued that the Judges' salaries, pensions and benefits were at a fair and appropriate level.

89 The Commission recommended a salary increase of approximately 28 percent over three years. This recommendation was binding in Ontario by virtue of the Framework Agreement. The majority of the Commission also set out three optional pension recommendations. These were (1) to increase the provincial Judges' pension plan to the level of the federal judges' plan; (2) to change to a 20-year accrual rate of 3.3 percent so that after 20 years of service a

B. Ontario

L'Association des juges de l'Ontario, l'Association ontarienne des juges du droit de la famille et l'Ontario Provincial Court (Civil Division) Judges' Association (collectivement les « Juges ») sont les appelantes dans le présent pourvoi. Sa Majesté la Reine du chef de la province d'Ontario, représentée par le président du Conseil de gestion (la « province d'Ontario » ou la « province ») est l'intimée.

Selon le régime législatif de l'Ontario, les recommandations d'une commission qui ont trait aux salaires lient le gouvernement. Toutefois celles de la commission portant sur les pensions n'ont pas force obligatoire. Il s'agit en l'espèce de recommandations concernant les pensions. Pour les motifs qui suivent, le pourvoi est rejeté.

(1) Contexte

La quatrième Commission triennale de rémunération des juges provinciaux (1998-2001) (« Commission ») a été établie en vertu de l'appendice A de la convention cadre prévue à l'annexe de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.O. 1990, ch. C.43. La convention cadre régit la compétence et le mandat de chaque commission triennale. Devant la Commission, les Juges ont demandé des traitements plus élevés et une meilleure pension. Ils cherchaient notamment à faire réduire l'écart entre les traitements des juges de nomination fédérale et celui des juges de nomination provinciale. La province d'Ontario a fait valoir devant la Commission qu'il n'y avait pas lieu de hausser les traitements et avantages. Elle a en outre soutenu que les traitements, pensions et avantages des Juges étaient justes et adéquats.

La Commission a recommandé une augmentation salariale de l'ordre de 28 pour 100 sur trois ans. Cette recommandation a force obligatoire en Ontario en raison de la convention cadre. De plus, les membres de la Commission ont émis, à la majorité, trois recommandations facultatives concernant les pensions : (1) bonifier le régime de retraite des Juges provinciaux de manière à ce qu'il corresponde à celui des juges fédéraux, (2) adopter un

provincial judge could retire at 65 years of age with a pension of 66 2/3 percent of his salary at the date of retirement; or (3) to provide an across-the-board pension benefit increase of 10 percent. The majority also recommended that Ontario consider either (1) adopting a “Rule of 80” that would entitle a judge to retire with a full pension any time after his or her age plus years of service equalled 80; or (2) reducing the early retirement penalties.

The Commission did not retain actuaries to cost out its pension recommendations in light of the 28 percent salary increase. The only costings referred to in the Commission’s report involved the estimated costs of the pension enhancements and were done before the salary increase was taken into account. The minority of the Commission did not support the pension recommendations.

In order to consider the Commission’s optional pension recommendations, Ontario retained PricewaterhouseCoopers (“PwC”) to determine the cost. Ontario ultimately concluded that the 28 percent salary increase, which in turn automatically increased the value of the pension by 28 percent, was sufficient. It refused to adopt any of the pension recommendations. On February 1, 2000, Ontario sent its response to the chair of the Commission. It listed seven reasons why it was not implementing the pension recommendations, including the fact that the current pension entitlements were appropriate and their value had already increased as a result of the salary increase awarded by the Commission (i.e., 28 percent). However, Ontario’s reasons for rejecting the Commission’s recommendations made no reference to it having retained PwC or to any alleged error or incompleteness in costings made by the Commission.

The Judges applied for judicial review. In support of its position, Ontario filed affidavits from

taux d’accumulation des prestations de retraite de 3,3 pour 100 sur 20 ans, ce qui donnerait au juge une pension de 66 2/3 pour 100 du salaire à 65 ans après 20 années de service, ou (3) accorder une augmentation générale de 10 pour 100 des prestations de retraite. La Commission a également recommandé, à la majorité, que la province soit (1) applique la « règle de 80 », qui permettrait au juge de prendre sa retraite sans pénalité si l’addition de son âge et de ses années de service donne au moins 80, soit (2) réduise les pénalités en cas de retraite anticipée.

La Commission n’a pas retenu les services d’actuariers pour évaluer le coût de la mise en œuvre de ses recommandations en matière de pensions compte tenu de l’augmentation salariale de 28 pour 100. Les seuls coûts dont il est question dans le rapport de la Commission sont les coûts estimatifs de la bonification des pensions qui avaient été calculés compte non tenu de l’augmentation salariale. Les membres minoritaires de la Commission n’ont pas souscrit aux recommandations en matière de pensions.

Pour étudier les recommandations facultatives de la Commission en matière de pensions, la province d’Ontario a demandé à PricewaterhouseCoopers (« PwC ») d’évaluer le coût de leur application. Elle a finalement conclu que l’augmentation salariale de 28 pour 100, qui entraînait automatiquement une majoration de 28 pour 100 de la valeur des pensions, était suffisante. Elle a refusé d’adopter les recommandations touchant les pensions. Le 1^{er} février 2000, elle a envoyé sa réponse au président de la Commission. Elle a justifié par sept motifs sa décision de ne pas donner suite à ces recommandations, notamment le fait que les droits à pension en vigueur étaient adéquats et que la valeur des pensions se trouvait déjà accrue par suite de l’augmentation salariale (28 pour 100) accordée par la Commission. Elle ne précise toutefois pas dans ses motifs de rejet des recommandations de la Commission qu’elle a retenu les services de PwC; elle n’y indique pas non plus que les coûts établis par la Commission seraient erronés ou incomplets.

Les Juges ont demandé un contrôle judiciaire. La province d’Ontario a déposé à l’appui de sa position

90

91

92

Owen M. O'Neil of PwC detailing PwC's work for the Government. The Judges objected to Ontario's retention of PwC. They also objected to the admissibility of the affidavits. They accused Ontario of engaging in a "Unilateral and Secretive Post-Commission Process". They argued that this rendered the commission process ineffective. Evidently, the parties disagreed on the real purpose of the PwC retainer.

(2) Judicial History

(a) *Ontario Superior Court of Justice (Divisional Court)* ((2002), 58 O.R. (3d) 186)

93

The Ontario Divisional Court dismissed the Judges' application. It held that the affidavit evidence respecting the PwC costing was admissible because, according to the *Reference*, a government is entitled to "justify its decision in a court of law". The court considered the *Reference* and concluded that Ontario's reasons for rejecting the pension recommendations were clear, logical, relevant and consistent with the position taken before the Commission. There was no evidence that the decision was purely political, was discriminatory or lacked a rational basis. Paragraph 28 of the Framework Agreement contemplates a return to the Commission if the Commission had failed to deal with any matter properly arising from the inquiry or if an error is apparent in the report. However, this is merely permissive. In any event, the Divisional Court was not persuaded that the Commission erred in either of these regards.

(b) *Court of Appeal* ((2003), 67 O.R. (3d) 641)

94

The Ontario Court of Appeal upheld the dismissal of the Judges' application. MacPherson J.A. explained that the Divisional Court did not err by concluding that Ontario's engagement of PwC did not undermine the effectiveness of the commission process. Instead, it showed that Ontario intended

les affidavits d'Owen M. O'Neil, de PwC, qui expliquent en détail le travail que PwC effectue pour le Gouvernement. Les Juges se sont opposés au recours par la province aux services de PwC. Ils se sont également opposés à l'admissibilité en preuve des affidavits. Ils ont accusé la province de s'engager dans un [TRADUCTION] « processus unilatéral et secret d'après-Commission ». Ils ont soutenu que cette façon d'agir compromettrait l'efficacité du mécanisme. Évidemment, les parties ne s'entendaient pas sur l'objet réel du mandat confié à PwC.

(2) Historique des procédures judiciaires

a) *Cour supérieure de justice de l'Ontario (Cour divisionnaire)* ((2002), 58 O.R. (3d) 186)

La Cour divisionnaire de l'Ontario a rejeté la demande des Juges. Elle a statué que la preuve par affidavits concernant l'évaluation du coût faite par PwC était admissible parce que, selon le *Renvoi*, un gouvernement a le droit de [TRADUCTION] « justifier sa décision devant une cour de justice ». La cour a examiné le *Renvoi* et a conclu que les motifs invoqués par la province pour rejeter les recommandations concernant les pensions étaient clairs, logiques, pertinents et conciliables avec la position défendue devant la Commission. Rien n'indique que la décision était purement politique, discriminatoire ou dénuée de fondement rationnel. L'article 28 de la convention cadre prévoit la possibilité de renvoyer l'affaire à la Commission si elle n'a pas traité de questions soulevées légitimement par l'enquête ou qu'une erreur se trouve clairement dans son rapport. Cependant, cette mesure est simplement facultative. Quoi qu'il en soit, la Cour divisionnaire n'est pas convaincue que la Commission ait fait erreur à l'un ou l'autre de ces égards.

b) *Cour d'appel* ((2003), 67 O.R. (3d) 641)

La Cour d'appel de l'Ontario a confirmé le rejet de la demande des Juges. Le juge MacPherson a expliqué que la Cour divisionnaire a eu raison de conclure que le recours aux services de PwC par la province n'avait pas compromis l'efficacité du recours à une commission. Cette décision dénotait

to conduct a serious analysis with respect to those recommendations. The court considered each of Ontario's seven reasons for rejecting the pension recommendations. It concluded that the reasons were clear, logical, relevant and consistent with Ontario's position taken before the Commission.

(3) Analysis

(a) *Do Ontario's Reasons Satisfy the "Rationality" Test?*

As outlined above, Ontario rejected all the Commission's optional pension recommendations. Its reasons for doing so are set out in the letter from the Honourable Chris Hodgson, Chair of the Management Board, to Mr. Stanley M. Beck, Q.C., Chair of the Commission ("Letter"). These seven reasons are essentially (1) the automatic 28 percent increase is appropriate; (2) the Judges' pensions will not erode over time due to the benefit formula; (3) the increase in the Judges' salary (which, in turn, automatically increased the pension) has narrowed the gap between provincial and federal judges' salaries; (4) no significant demographic changes have occurred since the 1991 independent commission reviewed the structure of the Judges' pension plan and presented a design which was accepted; (5) a 75 percent replacement ratio is achieved under the current pension arrangement when the likely pre-appointment savings of the Judges are considered; (6) the Ontario Judges' pension plan is superior to the pensions provided in all other provinces and territories; and (7) the Government's current fiscal responsibilities and competing demands for limited resources require a continued commitment to fiscal restraint to strengthen Ontario's economy.

Do these reasons pass the test of "rationality"? To pass the test of rationality, the reasons must be

plutôt l'intention de la province de procéder à une analyse minutieuse des recommandations. La cour a examiné chacun des sept motifs invoqués par la province pour rejeter les recommandations relatives aux pensions. Elle a conclu que les motifs étaient clairs, logiques, pertinents et conciliables avec la position défendue par la province d'Ontario devant la Commission.

(3) Analyse

a) *Les motifs fournis par la province d'Ontario satisfont-ils au critère de la « rationalité »?*

Comme nous l'avons indiqué précédemment, la province d'Ontario a rejeté toutes les recommandations facultatives de la Commission en matière de pensions. Les motifs invoqués à l'appui de cette décision sont exposés dans la lettre que l'honorable Chris Hodgson, président du Conseil de gestion, a adressée à M. Stanley M. Beck, c.r., président de la Commission (« Lettre »). Ces sept motifs peuvent essentiellement se résumer ainsi : (1) la majoration automatique de 28 pour 100 est suffisante; (2) grâce à la formule de calcul des prestations, la pension des Juges ne s'amenuisera pas avec le temps; (3) la hausse des traitements des Juges (qui a entraîné un relèvement automatique de la pension) a réduit l'écart entre la rémunération des juges de nomination provinciale et celle des juges de nomination fédérale; (4) aucun changement démographique important n'est survenu depuis que la commission indépendante de 1991 a examiné la structure du régime de retraite des Juges et a proposé un modèle qui a été accepté; (5) le régime de retraite en vigueur permet un coefficient de remplacement du revenu de 75 pour 100 compte tenu des épargnes probables des Juges avant leur nomination; (6) le régime de retraite des Juges de l'Ontario est supérieur à ceux des autres provinces et territoires; (7) les obligations financières qu'avait alors le Gouvernement ainsi que les demandes concurrentes de ressources limitées exigent l'engagement continu de procéder à des compressions budgétaires pour renforcer l'économie ontarienne.

Ces motifs satisfont-ils au critère de la « rationalité »? Pour satisfaire à ce critère, les motifs

legitimate. The Letter sets out seven reasons for rejecting the optional pension recommendations. The reasons outlined in the Letter do not reveal political or discriminatory motivations. They note the fact that the 28 percent salary increase automatically increases the value of the pension. They also note that no demographic changes have occurred since the pension structure was reviewed by the Second Triennial Commission in 1991. They explain that Ontario is in a period of fiscal restraint and that many areas are facing reduction. In this regard, the Judges are getting a 28 percent increase in salary and pension, and it implicitly appears that they are being treated fairly. The reasons are not political or discriminatory.

97 Ontario's reasons do not reveal any improper motive. They are not bald expressions of rejection or disapproval. They reveal a consideration of the judicial office and an intention to deal with it appropriately. The reasons reflect the underlying public interest in having a commission process, being the depoliticization of the remuneration process and the need to preserve judicial independence. Therefore, this branch of the "rationality" test is satisfied.

98 Next, it must be determined whether the reasons rely upon a reasonable factual foundation. In determining whether the reasons rely upon a reasonable factual foundation, the test is one of a deferential standard to the government. It does not require the government to demonstrate exceptional circumstances. It simply asks: (1) Did the government indicate the factual basis upon which it sought to rely? (2) On the face of the evidence, was this reliance rational? In this case, Ontario's reasons allege the need for fiscal restraint and point to reductions in other expenditures. The rejection of the recommended additional pension benefits for the Judges is consistent with this reasonable factual foundation. Likewise, in its reasons, Ontario suggests that no significant demographic changes have occurred

doivent être légitimes. La Lettre énonce sept motifs justifiant le rejet des recommandations facultatives concernant les pensions. Rien dans les motifs fournis dans la Lettre ne révèle qu'ils sont dictés par des considérations politiques ou discriminatoires. Ils indiquent que l'augmentation salariale de 28 pour 100 entraîne un relèvement automatique de la valeur des pensions. Ils précisent en outre qu'il ne s'est produit aucun changement démographique depuis l'analyse de la structure du régime de retraite par la deuxième Commission triennale de rémunération en 1991. Ils expliquent que la province d'Ontario se trouve en période de compressions budgétaires et que de nombreux secteurs font face à des réductions de dépenses. Les Juges obtiennent pour leur part une majoration de 28 pour 100 de leurs traitement et pension; il semble implicitement qu'ils sont traités équitablement. Les motifs ne sont ni politiques ni discriminatoires.

Les motifs fournis par la province d'Ontario ne sont pas illégitimes. Il ne s'agit pas de simples déclarations rejetant ou désapprouvant les recommandations. Ces motifs dénotent un examen sérieux de la charge judiciaire et l'intention de prendre les mesures qui s'imposent. Ils reflètent l'intérêt sous-jacent du public à ce qu'il y ait recours à une commission, c'est-à-dire dépolitisation du mécanisme d'examen de la rémunération et nécessité de préserver l'indépendance de la magistrature. Ce volet du critère de la « rationalité » est donc respecté.

Il faut ensuite déterminer si les motifs invoqués ont un fondement factuel raisonnable. À cette fin, le critère applicable est la norme qui commande la retenue à l'égard du gouvernement. Celui-ci n'a pas à démontrer l'existence de circonstances exceptionnelles. Il faut seulement se poser les questions suivantes : (1) Le gouvernement a-t-il indiqué le fondement factuel qu'il avait l'intention d'invoquer? (2) Compte tenu de la preuve, était-il rationnel de s'appuyer sur ce fondement factuel? En l'espèce, dans ses motifs, la province d'Ontario invoque la nécessité d'effectuer des compressions budgétaires et signale des réductions des dépenses dans d'autres secteurs. Le rejet des prestations de retraite additionnelles recommandées pour les Juges est compatible avec ce fondement factuel raisonnable. De

warranting a change to the pension plan structure. This is also a reasonable factual foundation upon which a government can base its reasons for rejecting the Commission's recommendations.

We conclude that Ontario's reasons rely upon a reasonable factual foundation.

Finally, the government's reasons must be examined globally to ensure that the objectives of the commission process have been achieved. Here, a reviewing court also plays a limited role. In this case, it appears that the commission process has been effective. Under the Framework Agreement, the Commission's salary recommendations are binding. The pension recommendations are not. Through the binding salary recommendations, the value of the Judges' pension has increased by 28 percent. In its reasons, Ontario has clearly respected the commission process, taken it seriously and given it a meaningful effect.

We also agree with the Ontario Divisional Court and the Court of Appeal that Ontario's engagement of PwC was not a distortion of the process. To the contrary, it is the opposite. It demonstrates Ontario's good faith and the serious consideration given to the Commission's recommendations.

Ontario's reasons, viewed globally, meet the "rationality" test.

(b) *Admissibility of the PwC Affidavits*

In addition to their objection to the engagement of PwC, the Judges objected to the admissibility of the PwC affidavits. We agree with the Ontario Divisional Court and the Court of Appeal that the admission of the affidavits was proper. The Judges called upon Ontario to justify its reasons "in a court of law". This was done. The affidavits do not add a new position. They merely illustrate Ontario's good

même, la province indique dans ses motifs qu'aucun changement démographique important justifiant une modification de la structure du régime de retraite ne s'est produit. Il s'agit là encore d'un fondement factuel raisonnable sur lequel un gouvernement peut s'appuyer pour rejeter les recommandations de la Commission.

Nous concluons que les motifs de la province d'Ontario ont un fondement factuel raisonnable.

Enfin, il convient d'examiner globalement les motifs du gouvernement pour s'assurer que les objectifs du recours à une commission ont été atteints. À cet égard, le tribunal saisi du contrôle judiciaire joue également un rôle limité. En l'espèce, il semble que le recours à une commission a été efficace. En vertu de la convention cadre, les recommandations salariales de la Commission ont force obligatoire, mais ce n'est pas le cas des recommandations relatives aux pensions. En raison du caractère obligatoire des recommandations salariales, la valeur des pensions des Juges a augmenté de 28 pour 100. Il ressort de ses motifs que la province a clairement respecté le mécanisme d'examen par une commission, l'a pris au sérieux, en tient compte et lui a donné un effet concret.

Nous convenons également avec la Cour divisionnaire de l'Ontario et la Cour d'appel que le recours par la province aux services de PwC n'a pas faussé le mécanisme. Au contraire, il démontre la bonne foi de la province et indique qu'elle a analysé en profondeur les recommandations de la Commission.

Globalement, les motifs de la province d'Ontario satisfont au critère de la « rationalité ».

b) *Admissibilité des affidavits de PwC*

Les Juges ont contesté non seulement le recours aux services de PwC, mais aussi l'admissibilité des affidavits de PwC. Nous convenons avec la Cour divisionnaire de l'Ontario et la Cour d'appel que les affidavits ont été admis à bon droit. Les Juges ont demandé à la province d'Ontario de justifier ses motifs « devant une cour de justice », ce qu'elle a fait. Les affidavits n'apportent pas de nouveaux

99

100

101

102

103

faith and its commitment to taking the Commission's recommendations seriously. The fact that the Letter does not refer to Ontario's engagement of PwC is irrelevant. The PwC retainer is not advanced as a key reason for rejecting the Commission's pension recommendations. The reasons which are relevant are those contained within the Letter itself. These reasons met the "rationality" test.

arguments. Ils illustrent simplement la bonne foi de la province et son engagement de prendre au sérieux les recommandations de la Commission. Il importe peu que la Lettre ne fasse pas état du fait que la province avait retenu les services de PwC. Le mandat de PwC n'est pas invoqué comme motif principal pour le rejet des recommandations de la Commission relatives aux pensions. Les motifs pertinents sont ceux qui figurent dans la Lettre elle-même. Ces motifs satisfont au critère de la « rationalité ».

104 The appeal is dismissed with costs.

Le pourvoi est rejeté avec dépens.

C. *Alberta*

C. *Alberta*

105 The respondents in this appeal are Justices of the Peace in Alberta. Her Majesty the Queen in Right of Alberta and the Lieutenant Governor in Council (together "Alberta") are the appellants. The issue is whether Alberta's partial departure from the Justices of the Peace Compensation Commission's ("Commission") recommended salary increase violates the principle of judicial independence. The respondents say it does. Alberta disagrees. For the reasons which follow, we conclude that it does not.

Les intimés en l'espèce sont les juges de paix de l'Alberta. Sa Majesté la Reine du chef de l'Alberta et le lieutenant-gouverneur en conseil (collectivement la « province d'Alberta » ou la « province ») sont les appelants. Il s'agit de déterminer si la décision de la province d'Alberta de ne pas respecter intégralement l'augmentation salariale recommandée par la Commission de rémunération des juges de paix (« Commission ») contrevient au principe de l'indépendance de la magistrature. Les intimés affirment que c'est le cas. La province n'est pas d'accord. Pour les motifs qui suivent, nous concluons qu'il n'y a pas contravention à ce principe.

(1) Background

(1) Contexte

106 On April 30, 1998, amendments to the *Judicature Act*, R.S.A. 1980, c. J-1 (am. S.A. 1998, c. 18) came into force which provided for, among other things, the establishment of an independent compensation commission for Justices of the Peace. Section 3(1) of the *Justices of the Peace Compensation Commission Regulation*, Alta. Reg. 8/2000, provides that the Commission's task is to review remuneration and benefits paid to Alberta's Justices of the Peace. Section 16 sets out the relevant criteria to be considered. The Commission's recommendations are non-binding (see ss. 5(1) and 21(2) of the Regulation).

Le 30 avril 1998, des modifications à la *Judicature Act*, R.S.A. 1980, ch. J-1 (mod. S.A. 1998, ch. 18), sont entrées en vigueur; elles prévoyaient notamment la constitution d'une commission indépendante de rémunération des juges de paix. Le paragraphe 3(1) du *Justices of the Peace Compensation Commission Regulation*, Alta. Reg. 8/2000, dispose que la Commission est chargée d'examiner la rémunération et les avantages consentis aux juges de paix de l'Alberta. L'article 16 énonce les critères pertinents à prendre en considération. Les recommandations de la Commission n'ont pas force obligatoire (voir par. 5(1) et 21(2) du règlement).

107 In this case, the Commission received submissions for the period of April 1, 1998 to March 31,

En l'espèce, la Commission a reçu des observations visant la période du 1^{er} avril 1998 au 31 mars

2003. On February 29, 2000, it issued a report recommending, among other things, a substantial increase in salary (*The Justices of the Peace Compensation Commission: Commission Report* (2000)). In its opinion, the compensation for Justices of the Peace should be approximately two thirds of the amount given to Provincial Court judges.

When the Commission made its recommendations, the salary of full time sitting Justices of the Peace was approximately \$55,008 per annum. Per diem rates for part time sitting and presiding Justices of the Peace were \$250 and \$220 respectively. These amounts have not changed since 1991. In its report, the Commission noted that it did not consider the current levels of compensation to be helpful. They were out of line with the comparator groups and not the product of any type of independent inquiry process. The Commission made the following recommendations:

Full Time Sitting or Presiding Justices of the Peace

April 1, 1998 – \$95 000 per annum
 April 1, 1999 – \$95 000 per annum
 April 1, 2000 – \$100 000 per annum
 April 1, 2001 – \$100 000 per annum
 April 1, 2002 – \$105 000 per annum

together, in each year, with a continuation of the current benefits and an amount equal to an additional 10% in lieu of pension and an increase in vacation entitlement from 3 to 4 weeks.

Part time Sitting and Part time Presiding Justices of the Peace

April 1, 1998 – \$600 per diem
 April 1, 1999 – \$600 per diem
 April 1, 2000 – \$650 per diem
 April 1, 2001 – \$650 per diem
 April 1, 2002 – \$670 per diem

Alberta accepted the bulk of the Commission's recommendations. On May 17, 2000, Order in Council 174/2000 ("Order") was issued. In it, Alberta accepted that salaries and per diem rates ought to be increased (subject to the proposed modifications) (s. 2(a)); that current benefits for full-time

2003. Le 29 février 2000, elle a publié un rapport dans lequel elle recommandait notamment une augmentation salariale substantielle (*The Justices of the Peace Compensation Commission: Commission Report* (2000)). À son avis, la rémunération des juges de paix devrait représenter environ les deux tiers de celle des juges de la Cour provinciale.

Lorsque la Commission a émis ses recommandations, le traitement des juges de paix siégeant à temps plein s'établissait à environ 55 008 \$ par année. Les taux quotidiens de rémunération pour les juges de paix siégeant à temps partiel et pour les juges de paix président à temps partiel s'élevaient à 250 \$ et à 220 \$ respectivement. Ces taux demeurent les mêmes depuis 1991. Dans son rapport, la Commission a mentionné qu'elle ne considérait pas d'un grand recours les niveaux de rémunération en vigueur. En effet, ils ne correspondaient nullement à ceux des groupes de référence et ils ne résultaient pas d'une enquête indépendante. La Commission a formulé les recommandations suivantes :

[TRADUCTION] Juges de paix siégeant ou président à temps plein

1^{er} avril 1998 – 95 000 \$ par année
 1^{er} avril 1999 – 95 000 \$ par année
 1^{er} avril 2000 – 100 000 \$ par année
 1^{er} avril 2001 – 100 000 \$ par année
 1^{er} avril 2002 – 105 000 \$ par année

plus, pour chaque année, les avantages en vigueur, une somme additionnelle représentant 10 pour 100 du traitement en guise de prestations de retraite et quatre semaines de vacances au lieu de trois.

Juges de paix siégeant ou président à temps partiel

1^{er} avril 1998 – 600 \$ par jour
 1^{er} avril 1999 – 600 \$ par jour
 1^{er} avril 2000 – 650 \$ par jour
 1^{er} avril 2001 – 650 \$ par jour
 1^{er} avril 2002 – 670 \$ par jour

La province d'Alberta a accepté la majeure partie des recommandations de la Commission. Le décret 174/2000 (le « décret ») a été pris le 17 mai 2000. La province reconnaissait ce qui suit : les traitements et les taux quotidiens doivent être majorés (sous réserve des modifications proposées) (al. 2a)); les avantages

Justices of the Peace ought to be continued (s. 2(b)); that vacation entitlement for full-time Justices of the Peace ought to be increased from three weeks to four weeks (s. 2(c)); that full-time Justices of the Peace ought to be paid an additional sum equal to 10 percent of annual salary in lieu of pension benefits (s. 2(d)); and that compensation for sitting and presiding Justices of the Peace ought to be determined on the same basis (s. 2(e)). While the Order recognized that some increase in salary was needed, it rejected the specific increases recommended by the Commission (s. 2(f)). Instead, it proposed a modified amount (s. 2(g)). The respondents challenge the constitutionality of ss. 2(a), 2(f) and 2(g).

110

Schedule 6 of the Order sets out Alberta's reasons for rejecting the specific increases recommended by the Commission. These reasons are contained under the following headings:

1 General comment [raising the fact that the executive and legislative branches have the constitutional and political responsibility to properly manage fiscal affairs]

2 Overall level of the Increase [comparing the overall level of increase with the current compensation and increases in other publicly funded programs]

3 Qualifications for eligibility and the determination of compensation as compared to Crown Counsel [arguing that Crown counsel is an appropriate comparator for Justices of the Peace]

4 Lawyer compensation generally [cautioning against using lawyers in private practice as a comparator, given the difference in working conditions, hours of work, client pressures and problems respecting the collection of legal fees that are not applicable to the office of Justice of the Peace]

5 Comparisons to legal aid tariff and ad hoc Crown Counsel [agreeing that these are acceptable indicators but objecting to the amounts used by the Commission as not reflecting the actual tariffs]

en vigueur pour les juges de paix à temps plein doivent être maintenus (al. 2b)); le nombre de semaines de vacances pour les juges de paix à temps plein doit passer de trois à quatre (al. 2c)); les juges de paix à temps plein doivent recevoir une somme additionnelle représentant 10 pour 100 du traitement annuel en guise de prestations de retraite (al. 2d)) et la rémunération des juges de paix qui siègent à l'instance ou qui la président doit être déterminée de la même façon (al. 2e)). Même s'il reconnaissait qu'une augmentation salariale s'imposait, le décret rejetait les augmentations recommandées par la Commission (al. 2f)) et proposait plutôt un montant modifié (al. 2g)). Les intimés contestent la constitutionnalité des al. 2a), f) et g).

L'annexe 6 du décret énonce les motifs invoqués par la province d'Alberta pour justifier sa décision de rejeter les hausses recommandées par la Commission. Ils figurent sous les rubriques suivantes :

[TRADUCTION]

1 Commentaire général [soulignant le fait que l'exécutif et le législatif sont responsables, sur les plans constitutionnel et politique, de la gestion judicieuse des finances publiques]

2 Niveau global de la hausse [comparaison du niveau global de la hausse avec la rémunération en vigueur et les hausses accordées dans d'autres programmes financés par l'État]

3 Conditions d'admissibilité et détermination de la rémunération par comparaison avec les avocats de la Couronne [il est allégué que les avocats de la Couronne constituent un groupe de référence approprié dans le cas des juges de paix]

4 Rémunération des avocats en général [mise en garde contre l'utilisation, pour comparaison, des avocats de pratique privée à cause de leurs conditions et heures de travail différentes, des pressions exercées par les clients et des problèmes de perception des honoraires, facteurs ne s'appliquant pas dans le cas des juges de paix]

5 Comparaisons avec le tarif de l'aide juridique et la rémunération des avocats de la Couronne ad hoc [reconnaissant qu'il s'agit là d'indicateurs acceptables, mais contestant les sommes utilisées par la Commission au motif qu'elles ne représentent pas les tarifs réels]

6 Comparison to compensation paid to senior Government employees [cautioning against using senior government employees as a comparator group given the different responsibilities]

7 Comparison to Compensation Paid to Justices of the Peace in Other Jurisdictions in Canada [comparing Justices of the Peace in Alberta and Justices of the Peace in other jurisdictions]

8 Comparison to Provincial Court Judges [disagreeing with the Commission's conclusion that a 2/3 relationship with Provincial Court Judges is appropriate]

Alberta's reasons stress that it has a duty to manage public resources and act in a fiscally responsible manner. The reasons point out that the overall level of increase recommended is greater than that of other publicly funded programs and significantly exceeds those of individuals in comparative groups. The groups to which Alberta said Justices of the Peace were comparable included Crown counsel, lawyers paid according to the legal aid tariff and *ad hoc* Crown counsel, senior government employees and Justices of the Peace in other jurisdictions in Canada. Lawyers in private practice, it thought, should be distinguished. The reasons relating to the appropriateness of these comparator groups are consistent with Alberta's position before the Commission.

Section 2(g) of the Order establishes the modified annual increases which Alberta ultimately decided to implement after considering the Commission's recommendations. The increases for full-time sitting and presiding Justices of the Peace are as follows:

Full Time Sitting [or Presiding] Justices of the Peace

April 1, 1998 – \$75 000 per annum
 April 1, 1999 – \$80 000 per annum
 April 1, 2000 – \$80 000 per annum
 April 1, 2001 – \$85 000 per annum
 April 1, 2002 – \$85 000 per annum

together, in each year, with a continuation of the current benefits and an amount equal to an additional 10% in lieu

6 Comparaison avec la rémunération des hauts fonctionnaires [mise en garde contre l'utilisation des hauts fonctionnaires comme groupe de référence, vu les responsabilités différentes]

7 Comparaison avec la rémunération des juges de paix des autres provinces et territoires du Canada [comparaison de la rémunération des juges de paix de l'Alberta avec celle des juges de paix d'autres provinces et territoires]

8 Comparaison avec les juges de la Cour provinciale [désaccord avec la conclusion de la Commission que la rémunération doit représenter les 2/3 de celle des juges de la Cour provinciale]

Dans ses motifs, la province d'Alberta insiste sur son obligation de gérer les ressources publiques et d'agir de manière responsable sur le plan financier. Elle y souligne que la hausse globale recommandée est supérieure à celle accordée dans le cas d'autres programmes financés par l'État et dépasse de beaucoup celle octroyée aux personnes faisant partie des groupes de référence. Les groupes de référence qui, selon la province, pouvaient servir de base de comparaison étaient les avocats de la Couronne, ceux rémunérés selon le tarif de l'aide juridique et ceux de la Couronne *ad hoc*, les hauts fonctionnaires et les juges de paix d'autres provinces et territoires du Canada. La province a toutefois estimé qu'une distinction avec les avocats de pratique privée s'imposait. Les motifs invoqués pour justifier l'utilisation de ces groupes de référence correspondent à la position adoptée par la province devant la Commission.

L'alinéa 2g) du décret établit les hausses annuelles modifiées que la province a finalement décidé d'accorder après avoir examiné les recommandations de la Commission. Les augmentations pour les juges de paix siégeant ou présidant à temps plein sont les suivantes :

[TRADUCTION] Juges de paix siégeant [ou présidant] à temps plein

1^{er} avril 1998 – 75 000 \$ par année
 1^{er} avril 1999 – 80 000 \$ par année
 1^{er} avril 2000 – 80 000 \$ par année
 1^{er} avril 2001 – 85 000 \$ par année
 1^{er} avril 2002 – 85 000 \$ par année

plus, pour chaque année, les avantages en vigueur, une somme additionnelle représentant 10 pour 100 du

of pension and an increase in vacation entitlement from 3 to 4 weeks.

113 These increases are approximately \$15,000 greater than what Alberta proposed in its submissions before the Commission. The reasons given for selecting these levels of increase are set out in Sch. 7 of the Order under the following headings:

- 1 **Accounts for inflationary erosion**
- 2 **Recognizes the disadvantages of the 10-year term**
- 3 **Recognizes the roles and responsibilities of Justices of the Peace**
- 4 **Overall increase is significant**
- 5 **Phase in of the increase and certainty**

114 Alberta also increased the per diem rate for part-time sitting and part-time presiding Justices of the Peace as follows:

Part Time Sitting and Part Time Presiding Justices of the Peace

April 1, 1998 – \$460 per diem
 April 1, 1999 – \$490 per diem
 April 1, 2000 – \$490 per diem
 April 1, 2001 – \$515 per diem
 April 1, 2002 – \$515 per diem

115 These increases are approximately \$202 to \$214 greater than what Alberta proposed in its submissions before the Commission. The reasons given for adopting these amounts are set out in Sch. 7.

116 Alberta's reasons for this increase in the per diem rate state that it is based upon a calculation derived from a base salary for full-time sitting Justices of the Peace, plus additional considerations set out in Sch. 7 of the Order. The reasons state that this level of increase accounts for inflationary erosion, recognizes the roles and responsibilities of Justices of the Peace, and represents a major increase in the allocation of public resources to part-time Justices of the Peace.

traitement en guise de prestations de retraite et quatre semaines de vacances au lieu de trois.

Ces augmentations représentent environ 15 000 \$ de plus que celles proposées par la province dans ses observations devant la Commission. Les motifs invoqués à l'appui sont énoncés à l'ann. 7 du décret sous les rubriques suivantes :

[TRADUCTION]

- 1 **Prise en compte de l'érosion due à l'inflation**
- 2 **Reconnaissance des inconvénients d'un mandat de 10 ans**
- 3 **Reconnaissance des rôles et responsabilités des juges de paix**
- 4 **Importante hausse globale**
- 5 **Mise en place progressive de la hausse et certitude**

La province d'Alberta a également augmenté le taux quotidien de rémunération des juges de paix siégeant ou présidant à temps partiel :

[TRADUCTION] Juges de paix siégeant ou présidant à temps partiel

1^{er} avril 1998 – 460 \$ par jour
 1^{er} avril 1999 – 490 \$ par jour
 1^{er} avril 2000 – 490 \$ par jour
 1^{er} avril 2001 – 515 \$ par jour
 1^{er} avril 2002 – 515 \$ par jour

Ces hausses représentent environ 202 \$ à 214 \$ de plus que celles proposées par la province dans ses observations devant la Commission. L'annexe 7 énonce les motifs invoqués à l'appui.

Dans ses motifs, la province justifie cette augmentation du taux quotidien de rémunération en affirmant qu'elle est calculée en fonction du traitement de base des juges de paix siégeant à temps plein, plus les considérations additionnelles prévues à l'ann. 7 du décret. La hausse tient compte de l'érosion due à l'inflation, reconnaît les rôles et responsabilités des juges de paix et représente une augmentation majeure de l'allocation des ressources publiques aux juges de paix siégeant à temps partiel.

(2) Judicial History

- (a) *Court of Queen's Bench* ((2001), 93 Alta. L.R. (3d) 358, 2001 ABQB 650; (2001), 3 Alta. L.R. (4th) 59, 2001 ABQB 960)

The respondents challenged the constitutionality of ss. 2(a), 2(f) and 2(g) of the Order. They claimed these sections violate the judicial independence of Alberta's Justices of the Peace. The trial judge allowed their application. He rejected Alberta's argument that some lesser standard of protection is required for Justices of the Peace. He then examined Alberta's reasons for rejecting the Commission's recommendations and found that they did not pass the test of simple rationality. He found that, apart from the alleged errors made by the Commission, there were no rational reasons for the rejection. The trial judge declared ss. 2(a), 2(f) and 2(g) of the Order to be unconstitutional. As a remedy, it was ordered that the Commission's report be binding and that solicitor-client costs be paid to the respondents.

- (b) *Court of Appeal* ((2002), 16 Alta. L.R. (4th) 244, 2002 ABCA 274)
- (i) Majority (Paperny and Picard J.J.A.)

The majority of the Alberta Court of Appeal agreed with the trial judge and dismissed Alberta's appeal. Paperny J.A. emphasized the constitutional nature of the commission process. She held that the reasons did not withstand scrutiny under the "constitutional microscope" (para. 81). On her interpretation of the *Reference*, the standard of simple rationality is a high standard. It demands "a thorough and searching examination of the reasons proffered" (para. 108). Her interpretation of the principles set out in the *Reference* is at paras. 111-15. Paperny J.A. found (at para. 149) that Alberta failed to demonstrate the "extraordinary circumstances" she thought were required to justify the rejection of any portion of the Commission's report. She held that Alberta's

(2) Historique des procédures judiciaires

- a) *Cour du Banc de la Reine* ((2001), 93 Alta. L.R. (3d) 358, 2001 ABQB 650; (2001), 3 Alta. L.R. (4th) 59, 2001 ABQB 960)

Les intimés ont contesté la constitutionnalité des al. 2a), f) et g) du décret. Ils ont prétendu que ces dispositions portent atteinte à l'indépendance des juges de paix de l'Alberta. Le juge de première instance a fait droit à leur demande. Il a rejeté l'argument de la province qu'une norme de protection moins élevée s'applique aux juges de paix. Il a ensuite examiné les motifs invoqués par la province pour rejeter les recommandations de la Commission et a conclu qu'ils ne satisfaisaient pas au critère de la simple rationalité. Il a estimé que, à part les erreurs que la Commission aurait commises, aucun motif rationnel ne justifiait le rejet. Le juge de première instance a déclaré inconstitutionnels les al. 2a), f) et g) du décret. En ce qui concerne la réparation, il a statué que le rapport de la Commission devait avoir force obligatoire et que les intimés avaient droit aux dépens sur la base avocat-client.

- b) *Cour d'appel* ((2002), 16 Alta. L.R. (4th) 244, 2002 ABCA 274)
- (i) Juges majoritaires (juges Paperny et Picard)

La Cour d'appel de l'Alberta a souscrit, à la majorité, à la décision du juge de première instance et a rejeté l'appel interjeté par la province. La juge Paperny a insisté sur le caractère constitutionnel du recours à une commission. Elle a statué que les motifs ne résistaient pas à [TRADUCTION] « un examen poussé fondé sur la Constitution » (par. 81). Selon son interprétation du *Renvoi*, la norme de la simple rationalité est une norme élevée. Elle exige [TRADUCTION] « un examen approfondi et rigoureux des motifs invoqués » (par. 108). La juge Paperny expose aux par. 111-115 son interprétation des principes formulés dans le *Renvoi*. Elle a estimé que la province n'avait pas démontré l'existence des [TRADUCTION] « circonstances extraordinaires » (par. 149) qui, selon elle, étaient

reasons did not meet the test of simple rationality. The appeal was dismissed with solicitor-client costs throughout.

(ii) Côté J.A. (Dissenting in Part)

119 Côté J.A., dissenting in part, stated that the standard of review is a fairly lax one, i.e., that of simple rationality. He examined each of the Government's reasons for rejecting the recommended salary increase and identified (a) Government reasons for rejection which recognize demonstrable errors made by the Commission; (b) Government reasons for rejection which, although not alleging demonstrable error by the Commission, pass the test of simple rationality; and (c) Government reasons for rejection which fail the test of simple rationality. He concluded that while some of the reasons were sufficient, others were not. This did not pass muster.

120 As a remedy, Côté J.A. would have ordered the Lieutenant Governor in Council to reconsider the matter in light of the court's special directions. He would not have awarded solicitor-client costs.

(3) Application

(a) *Do Alberta's Justices of the Peace Require Some Lesser Degree of Judicial Independence in the Commission Context?*

121 It was submitted by Alberta that the judicial independence of Justices of the Peace does not warrant the same degree of constitutional protection that is provided by an independent, objective commission. We disagree. As recognized in the Commission's report, at pp. 7-18, Justices of the Peace in Alberta exercise an important judicial role. Their function has expanded over the years and requires constitutional protection. See *Ell*, at paras. 17-27, *per* Major J. In any event, Alberta has already provided an independent commission process through the *Justices of the Peace*

nécessaires pour justifier le rejet de toute partie du rapport de la Commission. Elle a statué que les motifs avancés par la province ne satisfaisaient pas au critère de la simple rationalité. Le pourvoi est rejeté, avec dépens sur la base avocat-client dans toutes les cours.

(ii) Le juge Côté (dissent en partie)

Le juge Côté, dissident en partie, a affirmé que la norme de contrôle est assez souple, c'est-à-dire qu'il s'agit de celle de la simple rationalité. Il a examiné chacun des motifs invoqués par le Gouvernement pour rejeter l'augmentation salariale recommandée et a indiqué a) les motifs de rejet du Gouvernement qui reconnaissent les erreurs prouvables de la Commission, b) les motifs de rejet du Gouvernement qui, bien qu'ils n'allèguent pas d'erreurs prouvables de la part de la Commission, satisfont au critère de la simple rationalité, et c) les motifs de rejet du Gouvernement qui ne satisfont pas au critère de la simple rationalité. Il a conclu que certains des motifs sont suffisants et que d'autres ne le sont pas. Cela n'était pas acceptable.

Pour ce qui est de la réparation, le juge Côté aurait ordonné au lieutenant-gouverneur en conseil de réexaminer l'affaire en tenant compte des directives spéciales de la cour. Il n'aurait pas adjugé de dépens sur la base avocat-client.

(3) Application

a) *Dans le contexte de la Commission, un degré d'indépendance moins élevé pour les juges de paix de l'Alberta se justifie-t-il?*

La province d'Alberta a soutenu que l'indépendance des juges de paix ne commande pas la même protection constitutionnelle que celle garantie par une commission indépendante et objective. Nous ne sommes pas d'accord. Comme l'a reconnu la Commission dans son rapport (p. 7-18), les juges de paix de l'Alberta exercent des fonctions judiciaires importantes. Leur rôle a pris de l'ampleur au fil des ans et il exige une protection constitutionnelle (voir *Ell*, par. 17-27, le juge Major). De toute façon, l'Alberta a déjà prévu un processus d'examen par une commission indépendante lorsqu'elle

Compensation Commission Regulation. This process must be followed.

(b) *Do Alberta's Reasons Satisfy the "Rationality" Test?*

As outlined above, Alberta accepted the bulk of the Commission's recommendations. However, it rejected the specific level of increase and substituted a modified amount. Its reasons for doing so are set out in Schs. 6 and 7 of the Order. Do these reasons pass the test of "rationality"?

To pass the test of rationality, the reasons must be legitimate. At this stage, the role of the reviewing court is to ensure that the reasons for rejecting a commission's recommendations are not political or discriminatory. Schedule 6 of the Order sets out eight reasons for rejecting the specific level of increase recommended by the Commission. The reasons do not reveal political or discriminatory motivations. They consider the overall level of increase recommended, comment upon the Government's responsibility to properly manage fiscal affairs, and examine various comparator groups such as 5-year Crown counsel, directors and chief Crown prosecutors, *ad hoc* Crown counsel, lawyers paid according to the legal aid tariff, senior government employees, Justices of the Peace in other jurisdictions, and Provincial Court judges. In its reasons, Alberta disagreed with the two-thirds ratio of comparison which the Commission gave to Provincial Court judges. It gave reasons for its disagreement. These reasons included the differing nature of the judicial offices and the fact that many Justices of the Peace are not full time and carry on their law practices while continuing to hold office. The reasons in Sch. 6, when viewed as a whole, reveal neither political nor discriminatory motivations.

Alberta's reasons are legitimate. They reflect the public interest in having a commission process,

a adopté le règlement intitulé *Justices of the Peace Compensation Commission Regulation*. Il faut suivre ce processus.

b) *Les motifs invoqués par la province d'Alberta satisfont-ils au critère de la « rationalité »?*

Comme nous l'avons dit précédemment, la province d'Alberta a accepté la grande majorité des recommandations de la Commission, mais elle a rejeté les hausses recommandées et a plutôt proposé un montant modifié. Les motifs de cette décision sont énoncés aux ann. 6 et 7 du décret. Ces motifs satisfont-ils au critère de la « rationalité »?

Pour satisfaire au critère de la rationalité, les motifs doivent être légitimes. À cette étape, le rôle du tribunal saisi du contrôle judiciaire consiste à s'assurer que les motifs de rejet des recommandations d'une commission ne sont ni politiques ni discriminatoires. L'annexe 6 du décret énonce huit motifs de rejet des hausses recommandées par la Commission. Les motifs ne révèlent pas qu'ils sont dictés par des considérations politiques ou discriminatoires. Dans ses motifs, la province tient compte des hausses globales recommandées, commente l'obligation pour le Gouvernement de gérer judiciairement les finances publiques et passe en revue divers groupes de référence tels les avocats de la Couronne ayant cinq ans d'expérience, les directeurs et les substituts en chef du procureur général, les avocats de la Couronne *ad hoc*, les avocats payés selon le tarif de l'aide juridique, les hauts fonctionnaires, les juges de paix des autres provinces et territoires et les juges de cours provinciales. Dans ses motifs, la province a exprimé son désaccord au sujet du coefficient de comparaison de deux tiers que la Commission accorde aux juges de cours provinciales. Elle a expliqué son désaccord, invoquant notamment les différences entre les charges judiciaires et le fait que de nombreux juges de paix ne siègent pas à temps plein et continuent d'exercer le droit tout en agissant comme juges de paix. Globalement, les motifs à l'ann. 6 ne semblent pas être dictés par des considérations politiques ou discriminatoires.

Les motifs fournis par la province sont légitimes. Ils reflètent l'intérêt du public à ce qu'il y ait recours

122

123

124

i.e., the depoliticization of the remuneration process and the need to preserve judicial independence. Alberta points to its duty to allocate public resources, but still accepts the Commission's recommendation that an increase in compensation is needed; see s. 2(a) of the Order and the reasons set out in Sch. 1.

125 The reasons given for rejecting the specific levels of compensation illustrate Alberta's desire to compensate its Justices of the Peace in a manner consistent with the nature of the office. They address the Commission's recommendations. They are not bald expressions of rejection or disapproval. They clearly state the reasons for variation and explain why Alberta attributed different weights to the comparator groups. They explain why these comparator groups are relevant.

126 Schedule 7 explains why Alberta chose the level of compensation it did. The reasons recognize the role and responsibilities of Justices of the Peace and reveal a genuine attempt to identify appropriate comparators for this judicial office. These reasons are in good faith and relate to the public interest. As a result, they satisfy this branch of the "rationality" test.

127 Next, it must be determined whether the reasons rely upon a reasonable factual foundation. In determining whether the reasons rely upon a reasonable factual foundation, the test is one of a deferential standard to the government. In this regard, the majority of the Court of Appeal erred. The test does not require the government to demonstrate exceptional circumstances. It simply asks: (1) Did the government indicate the factual basis upon which it sought to rely? (2) On the face of the evidence, was this reliance rational?

128 In its reasons, Alberta discusses general fiscal policy, various comparator groups, inflation and the roles and responsibilities of Justices of the Peace. The factual basis upon which the Government

à une commission, c'est-à-dire dépolitisation du mécanisme d'examen de la rémunération des juges et nécessité de préserver leur indépendance. La province invoque ses obligations en matière d'allocation des ressources publiques, mais elle convient avec la Commission qu'une hausse de la rémunération s'impose; voir l'al. 2a) du décret et les motifs énoncés à l'ann. 1.

Les motifs invoqués pour rejeter les niveaux de rémunération recommandés illustrent la volonté de la province de rémunérer ses juges de paix en fonction de la nature de leur charge. Ils répondent aux recommandations de la Commission. Il ne s'agit pas de simples déclarations rejetant ou désapprouvant les recommandations. Ils indiquent clairement les raisons des écarts et expliquent la raison pour laquelle la province a accordé un poids différent aux divers groupes de référence. Ils expliquent pourquoi ces groupes de référence sont pertinents.

L'annexe 7 explique les niveaux de traitement choisis par la province. Les motifs reconnaissent le rôle et les responsabilités des juges de paix et dénotent une véritable tentative de déterminer les éléments de comparaison appropriés pour cette charge judiciaire. Ils sont de bonne foi et concernent l'intérêt public. Ils satisfont donc à cet aspect du critère de la « rationalité ».

Il convient ensuite de déterminer si les motifs invoqués ont un fondement factuel raisonnable. À cet égard, le critère applicable est celui de la retenue envers le gouvernement. Sur ce point, les juges majoritaires de la Cour d'appel ont fait erreur. Le critère n'exige pas que le gouvernement démontre l'existence de circonstances exceptionnelles. Les seules questions à se poser sont les suivantes : (1) Le gouvernement a-t-il indiqué le fondement factuel qu'il avait l'intention d'invoquer? (2) Compte tenu de la preuve, était-il rationnel de s'appuyer sur ce fondement factuel?

Dans ses motifs, la province d'Alberta aborde plusieurs questions, dont la politique budgétaire, les divers groupes de référence, l'inflation et les rôles et responsabilités des juges de paix. Le fondement

sought to rely is indicated, and its reliance is, for the most part, rational.

However, there is a questionable aspect. Specifically, reason 2 in Sch. 6 and reasons 3 to 5 in Sch. 7 compare the new level of compensation with the level at which compensation was frozen in 1991. The figures it is being compared with were not the product of an independent commission process. Since the 1991 amounts were not the product of an independent commission process, their utility as a guide is limited. However, these amounts do provide a general background for the context in which the Commission was operating. To the extent that the 1991 compensation levels are used as a basis for comparison, the reasons lack a reasonable factual foundation. To the extent that the reasons are simply providing general background information, they are acceptable. It is difficult to determine precisely what effect this alleged error had on Alberta's decision to depart from the Commission's recommendation.

Finally, the government's reasons must be examined globally to ensure that the objective of the commission process has been achieved. Here, a reviewing court also plays a limited role.

It appears that the commission process in this case has been effective. Alberta accepted the bulk of the Commission's recommendations. The process was taken seriously. The reasons for variation are legitimate. Viewed globally, it appears that the process of the Commission, as a consultative body created to depoliticize the issue of judicial remuneration, has been effective.

(c) *Are Solicitor-Client Costs Appropriate?*

Both courts below awarded solicitor-client costs against Alberta. This was not warranted. Neither party has displayed reprehensible, scandalous or outrageous conduct. While the protection of judicial independence is a noble objective, it is not by

factuel que voulait invoquer le Gouvernement y est indiqué et sa décision de s'y appuyer était pour l'essentiel rationnel.

Ces motifs comportent toutefois un élément contestable. En particulier, le motif 2 de l'ann. 6 et les motifs 3 à 5 de l'ann. 7 comparent le nouveau niveau de rémunération à celui qui a fait l'objet d'un gel en 1991. Les chiffres servant de référence ne résultent pas d'un mécanisme indépendant. Leur utilité comme base de référence est donc limitée. Toutefois, ils fournissent des renseignements généraux qui permettent de situer la Commission dans son contexte. Les motifs n'ont pas un fondement factuel raisonnable s'ils servent de base de comparaison, mais ils sont acceptables s'ils servent simplement à fournir des renseignements généraux. Il est difficile de déterminer avec précision l'effet de l'erreur alléguée sur la décision de la province de s'écarter des recommandations de la Commission.

Enfin, il faut examiner globalement les motifs du gouvernement pour vérifier si l'objectif du recours à une commission a été atteint. À cet égard, le tribunal saisi du contrôle judiciaire joue également un rôle limité.

Il semble que le recours à une commission en l'espèce a été efficace. La province a accepté la grande majorité des recommandations de la Commission. Elle a pris au sérieux le mécanisme. Les motifs qu'elle a invoqués pour justifier les modifications sont légitimes. Globalement, il semble que le recours à la Commission, en tant qu'organisme consultatif mis sur pied pour dépoliticiser l'examen de la rémunération des juges, a été efficace.

c) *Y a-t-il lieu d'adjuger des dépens sur la base avocat-client?*

Les deux juridictions inférieures ont condamné la province d'Alberta à payer des dépens sur la base avocat-client. Ce n'était pas justifié. Aucune partie ne s'est comportée de façon répréhensible, scandaleuse ou choquante. Certes, la protection de

129

130

131

132

itself sufficient to warrant an award of solicitor-client costs in the case at bar; see *Mackin*, at paras. 86-87, *per* Gonthier J.

(4) Remedy

133

Although the bulk of Alberta's reasons pass the test of "rationality", those which compare the new salary with the 1991 salary do not rely upon a reasonable factual foundation. This was objected to by the respondents, but without a compelling argument to support the objection. A court should not intervene every time a single reason is questionable, particularly when the others are rational. To do so would invite litigation, conflict and delay in implementing the individual salaries. This is antithetical to the object of the commission process. When viewed globally, the commission process appears to have been effective and the setting of judicial remuneration has been "depoliticized". As a result, the appeal is allowed with costs throughout.

D. *Quebec*

134

Three of the appeals that the Court heard together originate from the province of Quebec. In two of them, the Attorney General of Quebec seeks the reversal of judgments in which the Quebec Court of Appeal held that the responses of the Quebec government and National Assembly to a report of a compensation committee on the salaries and benefits of provincially appointed judges of the Court of Québec and the municipal courts of the cities of Laval, Montreal and Quebec City had not met the constitutional standard; the Court of Appeal ordered the Government and the Minister of Justice to follow and implement the compensation committee's first 11 recommendations (*Quebec (Attorney General) v. Conférence des juges du Québec*, [2004] R.J.Q. 1450, [2004] Q.J. No. 6622 (QL); *Minc v. Québec (Procureur général)*, [2004] R.J.Q. 1475). In a third appeal, the Conférence des juges municipaux du Québec, which represents municipal court judges outside Laval, Montreal and Quebec

l'indépendance de la magistrature représente un noble objectif, mais, en l'espèce, elle ne justifie pas en soi l'adjudication des dépens sur la base avocat-client (voir *Mackin*, par. 86-87, le juge Gonthier).

(4) Réparation

Bien que la grande majorité des motifs fournis par l'Alberta satisfassent au critère de la « rationalité », ceux qui comparent les nouveaux traitements à ceux de 1991 n'ont pas un fondement factuel raisonnable. Les intimés ont contesté cette conclusion mais n'ont pas produit d'argument convaincant pour étayer leur thèse. Un tribunal ne devrait pas intervenir chaque fois qu'un seul motif est discutable, surtout si les autres motifs demeurent rationnels. Une telle façon de procéder entraînerait des poursuites, des conflits et des retards dans la mise en œuvre des recommandations concernant les salaires individuels. C'est l'antithèse de l'objectif du recours à une commission. Dans l'ensemble, le mécanisme semble avoir été efficace et la détermination de la rémunération des juges était « dépolitisée ». En conséquence, le pourvoi est accueilli, avec dépens dans toutes les cours.

D. *Québec*

Trois des pourvois que la Cour a entendus conjointement proviennent du Québec. Dans deux de ces pourvois, le procureur général du Québec a demandé l'annulation des arrêts rendus par la Cour d'appel du Québec. Celle-ci y a statué que les réponses du Gouvernement et de l'Assemblée nationale du Québec au rapport du comité de rémunération chargé d'examiner les traitements et avantages consentis aux juges de nomination provinciale de la Cour du Québec et des cours municipales de Laval, de Montréal et de Québec ne respectaient pas la norme constitutionnelle; la Cour d'appel a ordonné au Gouvernement et au ministre de la Justice de suivre et mettre en œuvre les 11 premières recommandations du comité de rémunération (*Québec (Procureur général) c. Conférence des juges du Québec*, [2004] R.J.Q. 1450; *Minc c. Québec (Procureur général)*, [2004] R.J.Q. 1475). Dans le troisième pourvoi, la Conférence des juges municipaux du Québec, qui représente les juges

City, contests the dismissal by the Court of Appeal of its motion for leave to intervene in the Attorney General's appeal in respect of the municipal court judges of Laval, Montreal and Quebec City. These three appeals were joined.

The disposition of these Quebec appeals will require the Court to consider and apply the general principles set out above in respect of the nature and process of the judicial compensation committee within the legal framework established by the *Courts of Justice Act*, R.S.Q., c. T-16. In addition, in the appeal of the Conférence des juges municipaux, we will need to address specific issues concerning aspects of the civil procedure of Quebec which are raised in its motion for leave to intervene.

(1) Background

The cases under consideration are the latest episodes in a long-running history of difficulties and tension between the Government of Quebec and provincially appointed judges, both before and after our Court's ruling in the *Reference*. Although judicial compensation committees were set up as far back as 1984 and although they duly reported, their reports were mostly shelved or ignored, at least in respect of their key recommendations. Since the *Reference*, the responses to the successive reports of the Bisson and O'Donnell Committees have led to litigation. The litigation now before the Court results from the reports of the O'Donnell Committee (*Rapport du Comité de rémunération des juges de la Cour du Québec et des cours municipales* (2001)). In order to clarify the nature of this litigation and of the problems that it raises, we will briefly review the legal framework of the judicial compensation commissions in Quebec. We will then need to consider the work of the two committees that have been set up since the *Courts of Justice Act* was amended in response to the *Reference*.

municipaux de l'extérieur de Laval, de Montréal et de Québec, conteste le rejet par la Cour d'appel de sa requête visant à obtenir l'autorisation d'intervenir dans l'appel interjeté par le procureur général relativement aux juges des cours municipales de Laval, de Montréal et de Québec. Ces trois pourvois ont été joints.

Pour trancher ces pourvois en provenance du Québec, il convient d'examiner et d'appliquer les principes généraux énoncés précédemment en ce qui concerne la nature du comité de la rémunération des juges et le recours à ce comité, en tenant compte du cadre juridique établi par la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.Q., ch. T-16. De plus, dans le cas du pourvoi interjeté par la Conférence des juges municipaux, nous devons examiner certaines questions précises touchant la procédure civile au Québec que la Conférence a soulevées dans sa requête d'intervention.

(1) Contexte

Ces pourvois sont les derniers épisodes d'une longue histoire de problèmes et de tensions qui, avant que la Cour ne rende sa décision dans le *Renvoi* et depuis cet arrêt, n'ont cessé d'opposer le gouvernement du Québec et les juges de nomination provinciale. Bien que des comités de la rémunération des juges aient été mis sur pied dès 1984 et qu'ils aient dûment fait rapport sur la situation, leurs rapports ont été pour la plupart écartés ou sont restés lettre morte, du moins pour ce qui est de leurs principales recommandations. Depuis le *Renvoi*, les réponses aux rapports successifs du Comité Bisson et du Comité O'Donnell ont donné lieu à des litiges. La Cour est maintenant saisie des litiges qui ont suivi la publication des rapports du Comité O'Donnell (*Rapport du Comité de rémunération des juges de la Cour du Québec et des cours municipales* (2001)). Pour clarifier la nature de ces litiges et des problèmes qu'ils soulèvent, nous analyserons brièvement le cadre juridique des comités de la rémunération des juges au Québec. Nous devons ensuite examiner les travaux des deux comités mis sur pied après la modification de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* par suite au *Renvoi*.

135

136

(a) *The Courts of Justice Act and the Legal Framework of the Judicial Compensation Committees*

a) *La Loi sur les tribunaux judiciaires et le cadre juridique des comités de la rémunération des juges*

137 Amendments made to the *Courts of Justice Act* in 1997 (S.Q. 1997, c. 84) put in place the legal framework for setting up judicial compensation committees. They provide for the appointment, every three years, of a judicial compensation committee to consider issues relating to salary, pension plan and other social benefits of judges of the Court of Québec and the municipal courts of Laval, Montreal and Quebec City and of judges of other municipalities' courts which fall under the *Act respecting municipal courts*, R.S.Q., c. C-72.01. Judges appointed under the latter Act may continue to practise law and may remain members of the Bar. They often work part-time and are paid on a per-sitting basis. The compensation committee has four members who sit on two three-member panels. One of the panels reports on the judges of the Court of Québec and the municipal courts of Laval, Montreal and Quebec City. The second one considers issues relating to the compensation of judges of municipal courts to which the *Act respecting municipal courts* applies (*Courts of Justice Act*, ss. 246.29, 246.30 and 246.31).

Les modifications apportées à la *Loi sur les tribunaux judiciaires* en 1997 (L.Q. 1997, ch. 84) ont établi le cadre juridique permettant d'instituer des comités de la rémunération des juges. Elles prévoient la constitution, tous les trois ans, d'un comité de la rémunération des juges chargé d'examiner les questions concernant le traitement, le régime de retraite et autres avantages sociaux dont bénéficient les juges de la Cour du Québec et les juges des cours municipales de Laval, de Montréal et de Québec ainsi que les juges des autres cours municipales auxquelles s'applique la *Loi sur les cours municipales*, L.R.Q., ch. C-72.01. Les juges nommés en vertu de cette loi peuvent continuer d'exercer le droit et rester membres du barreau. Ils travaillent souvent à temps partiel et ils sont rémunérés à la séance. Le comité de la rémunération est formé de quatre membres, qui siègent en deux formations de trois membres. L'une des formations fait rapport sur les juges de la Cour du Québec et des cours municipales de Laval, de Montréal et de Québec. L'autre formation examine les questions relatives à la rémunération des juges des cours municipales auxquelles s'applique la *Loi sur les cours municipales* (*Loi sur les tribunaux judiciaires*, art. 246.29, 246.30 et 246.31).

138 The committee must consider a number of factors in preparing its report:

Dans son rapport, le comité doit prendre en considération divers facteurs :

246.42. The committee shall consider the following factors:

246.42. Le comité prend en considération les facteurs suivants :

- (1) the particularities of judges' functions;
- (2) the need to offer judges adequate remuneration;
- (3) the need to attract outstanding candidates for the office of judge;
- (4) the cost of living index;
- (5) the economic situation prevailing in Québec and the general state of the Québec economy;
- (6) trends in real per capita income in Québec;
- (7) the state of public finances and of public municipal finances, according to the jurisdiction of each panel;

- 1^o les particularités de la fonction de juge;
- 2^o la nécessité d'offrir aux juges une rémunération adéquate;
- 3^o la nécessité d'attirer d'excellents candidats à la fonction de juge;
- 4^o l'indice du coût de la vie;
- 5^o la conjoncture économique du Québec et la situation générale de l'économie québécoise;
- 6^o l'évolution du revenu réel par habitant au Québec;
- 7^o l'état des finances publiques ou des finances publiques municipales, selon la formation compétente;

(8) the level and prevailing trend of the remuneration received by the judges concerned, as compared to that received by other persons receiving remuneration out of public funds;

(9) the remuneration paid to other judges exercising a similar jurisdiction in Canada;

(10) any other factor considered relevant by the committee.

The panel having jurisdiction with regard to the judges of the municipal courts to which the Act respecting municipal courts [c. C-72.01] applies shall also take into consideration the fact that municipal judges exercise their functions mainly on a part-time basis.

The committee must report within six months. The Minister of Justice must then table the report in the National Assembly within ten days, if it is sitting. If the National Assembly is not sitting, this must be done within ten days of the resumption of its sittings (s. 246.43). The National Assembly may approve, reject or amend some or all of the committee's recommendations by way of a resolution, which must state the reasons for its decision. Should the National Assembly fail to adopt a resolution, the government must take the necessary measures to implement the report's recommendations (s. 246.44).

(b) *The Judicial Compensation Committee Process After 1997*

The judicial compensation committees which have reported since 1997 were created pursuant to the *Courts of Justice Act*. The first one was appointed late in 1997. Its chair was the Honourable Claude Bisson, a former Chief Justice of Quebec. The Bisson Committee reported in August 1998 (*Rapport du Comité de la rémunération des juges de la Cour du Québec et des cours municipales* (1998)). Its report recommended significant adjustments to judicial salaries and benefits. The initial response of the Quebec government was to reject the recommendations on salaries. Litigation ensued. The Superior Court of Quebec held that the response did not meet constitutional standards and remitted the matter to the National Assembly for reconsideration (*Conférence des juges du Québec v. Québec (Procureure générale)*, [2000] R.J.Q. 744). The

8° l'état et l'évolution comparés de la rémunération des juges concernés d'une part, et de celle des autres personnes rémunérées sur les fonds publics, d'autre part;

9° la rémunération versée à d'autres juges exerçant une compétence comparable au Canada;

10° tout autre facteur que le comité estime pertinent.

La formation compétente eu égard aux juges des cours municipales auxquelles s'applique la Loi sur les cours municipales [ch. C-72.01] prend également en considération le fait que ces juges exercent principalement leurs fonctions à temps partiel.

Le comité doit remettre son rapport dans les six mois. Le ministre de la Justice dépose ce rapport devant l'Assemblée nationale dans les 10 jours de sa réception ou, si elle ne siège pas, dans les 10 jours de la reprise de ses travaux (art. 246.43). L'Assemblée nationale peut, par résolution motivée, approuver, modifier ou rejeter en tout ou en partie les recommandations du comité. À défaut d'une telle résolution, le gouvernement prend les mesures requises pour mettre en œuvre ces recommandations (art. 246.44).

b) *Le recours aux comités de la rémunération des juges après 1997*

Les comités de la rémunération des juges qui ont fait rapport depuis 1997 ont été institués sous le régime de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*. Le premier comité a été créé à la fin de 1997. Il était présidé par l'honorable Claude Bisson, ancien juge en chef du Québec. Le Comité Bisson a déposé son rapport en août 1998 (*Rapport du Comité de la rémunération des juges de la Cour du Québec et des cours municipales* (1998)). Il y recommandait d'importants rajustements aux traitements et avantages consentis aux juges. Dans sa première réponse, le gouvernement du Québec a rejeté les recommandations salariales, ce qui a donné lieu à des litiges. La Cour supérieure du Québec a statué que la réponse ne satisfaisait pas aux normes constitutionnelles et a renvoyé l'affaire à l'Assemblée nationale pour réexamen (*Conférence des juges du*

Government implemented this first report only after the Quebec Court of Appeal had held that it had a legal obligation to implement it, retroactively to July 1, 1998, in respect of judicial salaries (*Conférence des juges du Québec v. Québec (Procureure générale)*, [2000] R.J.Q. 2803).

Québec c. Québec (Procureure générale), [2000] R.J.Q. 744). Le Gouvernement a mis en œuvre ce premier rapport seulement après que la Cour d'appel du Québec eut statué que la loi l'obligeait à le mettre en œuvre, rétroactivement au 1^{er} juillet 1998, en ce qui concerne le traitement des juges (*Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureure générale)*, [2000] R.J.Q. 2803).

141 In September 1999, the Bisson Committee filed a second report, on the judges' pension plan and benefits, which lead to a new round of litigation (*Rapport du Comité de la rémunération des juges de la Cour du Québec et des cours municipales (Régime de retraite et avantages sociaux reliés à ce régime et aux régimes collectifs d'assurances)* (1999)). At first, the Government rejected the recommendations. After a constitutional challenge, it reversed its stand and stated its intention to implement the recommendations. Nevertheless, litigation in respect of this second report continued in the Superior Court and in the Court of Appeal until 2003; this litigation related to delays in implementation and to remedies.

En septembre 1999, le Comité Bisson a déposé un deuxième rapport, sur le régime de retraite et les avantages des juges, ce qui a donné lieu à une nouvelle série de litiges (*Rapport du Comité de la rémunération des juges de la Cour du Québec et des cours municipales (Régime de retraite et avantages sociaux reliés à ce régime et aux régimes collectifs d'assurances)* (1999)). Le Gouvernement a tout d'abord rejeté les recommandations. Après une contestation constitutionnelle, il est revenu sur sa position et a indiqué son intention de mettre en œuvre les recommandations. Les litiges concernant ce deuxième rapport se sont néanmoins poursuivis jusqu'en 2003 devant la Cour supérieure et devant la Cour d'appel à propos des retards dans la mise en œuvre et aux réparations.

142 In the meantime, in March 2001, as required by the *Courts of Justice Act*, the Quebec government appointed a second committee, chaired by Mr. J. Vincent O'Donnell, Q.C. The Committee was split into two panels, both chaired by Mr. O'Donnell. The first one was to report on the salaries and benefits of judges of the Court of Québec and the municipal courts of Laval, Montreal and Quebec City. The mandate of the second one was limited to the compensation and benefits of the municipal judges to whom the *Act respecting municipal courts* applies. The two panels reported. The National Assembly responded. Litigation ensued. It has now reached our Court.

Entre-temps, en mars 2001, conformément à la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, le gouvernement du Québec a constitué un deuxième comité, présidé par M. J. Vincent O'Donnell, c.r. Le Comité a été séparé en deux formations, toutes deux présidées par M. O'Donnell. La première formation devait faire rapport sur les traitements et avantages consentis aux juges de la Cour du Québec et des cours municipales de Laval, de Montréal et de Québec. Le mandat de la seconde formation se limitait à la rémunération et aux avantages des juges des cours municipales auxquelles s'applique la *Loi sur les cours municipales*. Les deux formations ont remis leur rapport. L'Assemblée nationale y a répondu. Il s'est ensuivi des litiges. La Cour est maintenant appelée à se prononcer sur ces affaires.

(c) *The Reports of the O'Donnell Committee's Panels*

c) *Les rapports des formations du Comité O'Donnell*

143 The key part of the O'Donnell Committee report was drafted by the first panel. It dealt first with

La partie principale du rapport du Comité O'Donnell a été rédigée par la première formation.

the salary and benefits of judges of the Court of Québec. It then moved on to consider the remuneration of judges of the municipal courts of Laval, Montreal and Quebec City. The second part, drafted by the second panel, considered the particular aspects of the compensation of municipal court judges paid on a per-sitting basis.

The work of these panels appears to have been closely coordinated. The main recommendations concerned the salary of judges of the Court of Québec. The recommendations specific to municipal court judges seem to have been based on a comparative analysis of the proposals in respect of judges of the Court of Québec and the positions and responsibilities of the different categories of municipal court judges.

The Government of Quebec had objected to any significant revision of the salaries recommended by the Bisson Committee. In its opinion, as it explained in its written representations, acceptance of the Bisson Committee's recommendations had led to a substantial increase in judges' salaries. It considered the role of the O'Donnell Committee to be to propose minor, incremental revisions and based on changes which might have taken place since the Bisson report. No in-depth review of judicial compensation was warranted. The Government's position paper recommended a 4 to 8 percent increase in the first year and minor cost-of-living adjustments in the next two years. The Government advocated maintaining a rough parity with a class of senior civil servants ("*administrateur d'État I, niveau I*") that had existed since at least 1992. It expressed concerns about the impact of more substantial increases on its public sector compensation policy. It also argued that the precarious situation of the provinces' finances, which remained in a fragile and unstable condition even though the budget had recently been balanced, should be taken into account.

Elle porte tout d'abord sur les traitements et avantages consentis aux juges de la Cour du Québec. Elle aborde ensuite la question de la rémunération des juges des cours municipales de Laval, de Montréal et de Québec. La deuxième partie, rédigée par la deuxième formation, examine les aspects particuliers de la rémunération des juges des cours municipales rémunérés à la séance.

Il semble que les travaux de ces deux formations ont été étroitement coordonnés. Les principales recommandations touchent le traitement des juges de la Cour du Québec. Les recommandations concernant les juges des cours municipales semblent reposer sur l'analyse comparative des propositions visant les juges de la Cour du Québec et des fonctions et responsabilités des différentes catégories de juges des cours municipales.

Le gouvernement du Québec s'était opposé à toute révision majeure des traitements recommandés par le Comité Bisson. Il a estimé, comme il l'a indiqué dans ses observations écrites, que l'acceptation des recommandations du Comité Bisson avait entraîné une hausse substantielle du traitement des juges. À son avis, le rôle du Comité O'Donnell consiste à proposer des modifications progressives mineures compte tenu des changements survenus, le cas échéant, depuis la publication du rapport Bisson. Aucun réexamen en profondeur de la rémunération des juges n'était justifié. Dans son exposé de position, le Gouvernement a recommandé une hausse se situant entre 4 et 8 pour 100 pour la première année ainsi que des rajustements mineurs en fonction de l'augmentation du coût de la vie pour les deux années suivantes. Le Gouvernement préconisait le maintien d'une quasi-parité, qui existait depuis au moins 1992, avec une catégorie de fonctionnaires de niveau supérieur, les « administrateurs d'État I, niveau 1 ». Il se dit préoccupé par les répercussions que pourrait avoir une hausse plus importante sur sa politique de rémunération dans le secteur public. Il a également soutenu qu'il fallait tenir compte de la situation financière précaire de la province. Celle-ci était toujours fragile et instable, même si on est récemment parvenu à un budget équilibré.

144

145

146 The report of the first O'Donnell panel expressed substantial disagreement with the position of the Government of Quebec. In the panel's opinion, its legal mandate required it to consider issues relating to judicial compensation on their own merits, based on a proper consideration of all the relevant factors under s. 246.42 of the *Courts of Justice Act*. It gave considerable weight to the importance of the civil and criminal jurisdictions of the Court of Québec. It noted that these jurisdictions were significantly broader than those of other provincial courts in Canada and that the compensation of provincially appointed judges was nevertheless substantially lower in Quebec than in most other provinces. The panel commented that the constraints arising out of the precarious state of the provinces' finances and of the provincial economy at the time of the Bisson Committee were no longer so compelling. It considered, in addition, that the need to increase the pool of potential candidates for vacant positions in the judiciary had to be addressed. In the end, it recommended raising the salary of judges of the Court of Québec from \$137,333 to \$180,000, with further, but smaller increases in the next two years. It also recommended a number of adjustments to other aspects of the judges' compensation and benefits, and more particularly to their pension plan.

147 On the basis of its findings and opinions regarding the nature of the jurisdiction of judges of the Court of Québec, the panel then considered the position of municipal court judges of Laval, Montreal and Quebec City. Based on a long-standing tradition, which had been confirmed by legislative provisions, these municipal court judges received the same salary and benefits as their colleagues of the Court of Québec. In the course of its review of judicial compensation, however, the O'Donnell Committee decided to raise the issue of parity and notified interested groups and parties that it intended to consider this issue. It called for submissions and representations on the question. It received a limited number of representations, and they recommended that parity be maintained. Some of them objected to any consideration of the issue

Dans son rapport, la première formation du Comité O'Donnell a exprimé son profond désaccord avec la position du gouvernement du Québec. Elle estimait qu'en vertu du mandat qui lui avait été confié par la loi, elle devait examiner sur le fond les questions liées à la rémunération des juges en tenant dûment compte des facteurs pertinents énumérés à l'art. 246.42 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*. Elle a accordé un poids considérable à l'étendue du champ de compétence de la Cour du Québec en matière civile et pénale. Elle a souligné que ce champ de compétence était beaucoup plus vaste que celui des autres cours provinciales au Canada et que la rémunération des juges de nomination provinciale restait, malgré tout, nettement inférieure au Québec que dans la plupart des autres provinces. Elle a mentionné que les contraintes résultant de l'état précaire des finances des provinces et de l'économie provinciale à l'époque de la publication du rapport du Comité Bisson n'étaient plus aussi déterminantes. Elle a en outre estimé essentiel d'élargir le bassin de recrutement pour la charge judiciaire. Elle a finalement recommandé de porter le traitement des juges de la Cour du Québec de 137 333 \$ à 180 000 \$, des hausses moins importantes étant prévues pour les deux années suivantes. Elle a aussi recommandé divers rajustements touchant d'autres aspects de la rémunération et des avantages des juges, en particulier leur régime de retraite.

S'appuyant sur ses constatations et opinions quant à la nature des compétences des juges de la Cour du Québec, la formation a ensuite examiné la situation des juges des cours municipales de Laval, de Montréal et de Québec. Selon une tradition de longue date, confirmée par des dispositions législatives, ces juges touchaient les mêmes traitements et avantages que leurs collègues de la Cour du Québec. Néanmoins, au cours de son analyse de la rémunération des juges, le Comité O'Donnell a décidé de soulever la question de la parité et a informé les intéressés de son intention d'examiner cette question. Il les a invités à lui faire part de leurs observations, tant orales qu'écrites. Il a reçu quelques mémoires, lesquels recommandaient le maintien de la parité. Certains se sont même opposés à tout examen de la question,

whatsoever and took the position that it lay outside the Committee's remit. In the end, the report recommended eliminating parity and suggested a lower pay scale for municipal judges. In its authors' opinion, the jurisdiction of the municipal courts of the three cities was significantly narrower than the jurisdiction of the Court of Québec, and this fact should be reflected in their salary and benefits.

The second O'Donnell Committee panel reported in September 2001 on the compensation of judges of the municipal courts to which the *Act respecting municipal courts* applies. These judges are paid on a per-sitting basis, with a yearly cap. They remain members of the Quebec Bar and may retain private practices. The panel considered their jurisdiction and the nature of their work. It found that their jurisdiction was narrower and their work usually less complex than those of judges of the Court of Québec and full-time municipal judges. The report based its recommendation on the assumption that parity should be abandoned and the fee schedule set at a scale that would reflect responsibilities less onerous than those of full-time judges.

(d) *The Response of the National Assembly of Quebec*

On October 18, 2001, the Minister of Justice of Quebec tabled the report in the National Assembly. He abstained from any comment at the time. On December 13, 2001, he tabled a document in response to the two reports of the O'Donnell panels; it was entitled "Réponse du gouvernement au Comité de la rémunération des juges de la Cour du Québec et des cours municipales" ("Response"). The Response stated the Government's position on the panels' recommendations. In it, the Government proposed that the most important recommendations be rejected and attempted to explain its decision regarding the proposals in respect of judicial compensation. On December 18, 2001, after a

estimant que cette fonction ne relevait pas du mandat du Comité. Finalement, le Comité a recommandé dans son rapport l'élimination de la parité et a proposé une échelle salariale inférieure pour les juges municipaux. De l'avis des auteurs du rapport, le champ de compétence des cours municipales des trois villes en question était beaucoup moins vaste que celui de la Cour du Québec et les traitements et avantages accordés aux juges de ces cours municipales doivent refléter ce fait.

La deuxième formation du Comité O'Donnell a remis en septembre 2001 son rapport sur la rémunération des juges des cours municipales auxquelles s'applique la *Loi sur les cours municipales*. Ces juges sont rémunérés à la séance, la rémunération ne devant pas dépasser le plafond annuel. Ils restent inscrits au Barreau du Québec et ils peuvent continuer d'exercer le droit en cabinet privé. Après avoir examiné leur champ de compétence et la nature de leur travail, la formation a conclu que leur champ de compétence était beaucoup plus restreint et leur travail habituellement moins complexe que ceux des juges de la Cour du Québec et des juges à temps plein des cours municipales. La recommandation formulée dans le rapport portait du principe que la parité devait être abolie et que le barème de traitement devait refléter leurs responsabilités moins lourdes que celles des juges exerçant leurs fonctions à temps plein.

d) *La réponse de l'Assemblée nationale du Québec*

Le 18 octobre 2001, le ministre de la Justice du Québec a déposé le rapport devant l'Assemblée nationale. Il s'est alors abstenu de tout commentaire. Le 13 décembre 2001, il a déposé un document en réponse aux deux rapports des formations du Comité O'Donnell : « Réponse du gouvernement au Comité de la rémunération des juges de la Cour du Québec et des cours municipales » (« Réponse »). Dans ce document, le Gouvernement exposait sa position au sujet des recommandations émises par les formations du Comité. Il préconisait le rejet des recommandations les plus importantes et tentait de justifier sa décision concernant les propositions relatives à la rémunération des juges.

debate, the National Assembly, by way of a resolution, adopted the Response without any changes.

150

The Response focussed on the recommended increase in judicial salaries. The Government decided to limit the raise of judges of the Court of Québec to 8 percent. Their salary would be fixed at \$148,320, instead of \$180,000 as of July 1, 2001, with further yearly increments of 2.5 percent and 2 percent in 2002 and 2003. The Response accepted the elimination of parity for municipal judges in Laval, Montreal and Quebec City, but limited the raise in their salary to 4 percent in 2001 and granted them the same adjustments as Court of Québec judges in 2002 and 2003. It accordingly adjusted the fees payable to judges of municipal courts to which the *Act respecting municipal courts* applies rather than accepting the fee scales recommended by the O'Donnell Committee. The Response also rejected the recommendations in respect of the provincial judges' pension plan. It also dealt with several minor matters, in respect of which it accepted a number of recommendations of the O'Donnell Committee panels. The most important issues raised by the Response were clearly salaries, pensions, and parity between judges of the Court of Québec, full-time municipal judges and municipal judges paid on a per-sitting basis. The conclusion of the Response summarized the position of the Government of Quebec as follows (at p. 24):

[TRANSLATION] Although the government is adopting several of the O'Donnell Committee's recommendations, it is departing from them significantly in respect of salary.

The Committee's recommendations are based to a large extent on the criteria of the *Courts of Justice Act* relating to the judicial function. The government considers that the previous compensation committee already took those criteria into account in 1998 and finds it hard to understand how the O'Donnell Committee, barely three years later, can recommend a 31% increase for 2001 after the judges obtained increases totalling 21% for the period from 1998 to 2001.

Après un débat le 18 décembre 2001, l'Assemblée nationale a, par résolution, approuvé sans modification la Réponse.

La Réponse portait principalement sur l'augmentation salariale recommandée pour les juges. Le Gouvernement a décidé de limiter la majoration à 8 pour 100 pour les juges de la Cour du Québec. Leur traitement s'établirait à 148 320 \$ au lieu de 180 000 \$ au 1^{er} juillet 2001, des hausses annuelles de 2,5 pour 100 et de 2 pour 100 étant prévues pour 2002 et 2003. La Réponse acceptait l'élimination de la parité pour les juges des cours municipales de Laval, de Montréal et de Québec, mais limitait la hausse de leur traitement à 4 pour 100 en 2001 et leur accordait pour 2002 et 2003 les mêmes rajustements que pour les juges de la Cour du Québec. Elle rajustait en conséquence les honoraires payables aux juges des cours municipales auxquelles s'applique la *Loi sur les cours municipales* au lieu d'accepter les échelles salariales recommandées par le Comité O'Donnell. Elle rejetait également les recommandations portant sur le régime de retraite des juges provinciaux. Elle abordait diverses autres questions moins importantes pour lesquelles elle a retenu plusieurs des recommandations des formations du Comité O'Donnell. Les questions les plus importantes soulevées dans la Réponse portaient clairement sur le traitement, la pension et la parité entre les juges de la Cour du Québec, les juges des cours municipales à temps plein et les juges des cours municipales rémunérés à la séance. On trouvait dans la conclusion de la Réponse un résumé de la position du gouvernement du Québec (p. 24) :

Bien que le gouvernement fasse siennes plusieurs des recommandations du Comité O'Donnell, il s'en démarque de façon importante au niveau du traitement.

Les recommandations du Comité s'appuient beaucoup sur les critères de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* qui traitent de la fonction judiciaire. Le gouvernement croit que le comité de rémunération précédent avait déjà pris en compte ces critères en 1998 et il comprend mal comment le Comité O'Donnell, à peine trois ans plus tard, peut en arriver à recommander une hausse de 31 % pour l'année 2001, alors que les juges avaient obtenu des hausses de 21 % pour la période 1998 à 2001.

The government also takes a different and more comprehensive view of the criteria set out in the *Courts of Justice Act*. It attaches the importance they merit under that Act to the criteria relating to the collective wealth of Quebecers and to fairness considered in a broader sense than that applicable to only the legal community and the private practice of law. Finally, the government disputes the Committee's assessment of the criterion relating to the need to attract outstanding candidates and notes that the O'Donnell Committee committed certain errors in this respect that distorted its assessment.

When all is said and done, the government is of the opinion that its position regarding the O'Donnell Committee's recommendations takes account, on the one hand, of the right of litigants to independent courts and, on the other hand, of the general interest of the Quebec community, of which it remains the guardian, and of that community's collective wealth.

(2) Judicial Challenges to the Response and Their Outcome

The Response was quickly challenged in court. The Conférence des juges du Québec, which represents the judges of the Court of Québec and the judges of the municipal courts of Laval, Montreal and Quebec City, filed two separate applications for judicial review of the Response in the Superior Court of Quebec. Both applications raised the issue of the rationality of the Response in respect of salaries, asserting that the Response did not meet the test of rationality established by the *Reference*. The application of the municipal court judges raised the additional issue of parity. In this respect, it was more in the nature of an attack on the process and on the O'Donnell Committee's report than on the Response itself. It alleged that the question of parity had not been part of the mandate of the Committee, which had raised it *proprio motu*, and that there had been breaches of the principles of natural justice. The application thus faulted the rationality of the Response on the ground that it had failed to reject this particular recommendation. The judges of the other municipal courts did not apply for judicial review. As their counsel acknowledged at the hearing before our Court, they attempted to find solutions to their difficulties by other means, given the number of problems they were facing at the time and their limited resources.

Le gouvernement fait aussi une lecture différente et plus globale des critères prévus dans la *Loi sur les tribunaux judiciaires*. Il accorde l'importance qui leur revient, aux termes de cette loi, aux critères qui font référence à la richesse collective des Québécois et à l'équité prise dans un sens plus large que celle applicable au seul milieu juridique et à la pratique privée du droit. Enfin, le gouvernement conteste l'appréciation faite par le Comité quant au critère relatif à la nécessité d'attirer d'excellents candidats, constatant que le Comité O'Donnell a commis, à cet égard, des erreurs qui ont faussé son appréciation.

En définitive, le gouvernement est d'avis que sa position, eu égard aux recommandations du Comité O'Donnell, tient compte, d'une part, du droit des justiciables à des tribunaux indépendants et, d'autre part, de l'intérêt général de la collectivité québécoise dont il demeure le gardien et de sa richesse collective.

(2) Contestations judiciaires de la Réponse et leur issue

La contestation de la Réponse devant les tribunaux ne s'est pas fait attendre. La Conférence des juges du Québec, qui représente les juges de la Cour du Québec et les juges des cours municipales de Laval, de Montréal et de Québec, a déposé devant la Cour supérieure du Québec deux demandes distinctes de contrôle judiciaire de la Réponse. On a soulevé dans ces deux demandes la rationalité de la Réponse en ce qui a trait aux traitements, affirmant qu'elle ne satisfaisait pas au critère de la rationalité établi dans le *Renvoi*. Dans leur demande, les juges des cours municipales ont en outre soulevé la question de la parité. Il s'agissait davantage dans ce cas d'une contestation du processus et du rapport du Comité O'Donnell que de la Réponse elle-même. On a allégué que la question de la parité ne relevait pas du mandat du Comité, celui-ci l'ayant soulevé de son propre chef, et qu'il y a eu violation des principes de justice naturelle. La demande contestait donc la rationalité de la Réponse parce que celle-ci n'avait pas rejeté cette recommandation particulière. Les juges des autres cours municipales n'ont pas demandé le contrôle judiciaire. Comme l'ont reconnu leurs avocats à l'audience devant la Cour, ils ont tenté de trouver des solutions à leurs difficultés par d'autres moyens, vu les nombreux problèmes auxquels ils devaient faire face à l'époque et les ressources limitées dont ils disposaient.

152 The outcome of the litigation in the Quebec courts was that the Response was quashed. The Superior Court and the Court of Appeal held in their judgments that the Response did not meet the test of rationality. The Government would have been required to implement the O'Donnell Committee's first 11 recommendations if the judgments had not been appealed to our Court.

153 Despite disagreements on certain aspects of these cases, the Superior Court and the Court of Appeal agreed that the Government of Quebec had failed to establish a rational basis for rejecting the O'Donnell Committee's recommendations in respect of judicial compensation and pensions. In their opinion, the Response had addressed neither the recommendations nor the basis for them. The Superior Court went further and would have imposed an additional burden on the appellants. It asserted that the Response should have demonstrated that the recommendations of the compensation commission were unreasonable. The Court of Appeal disagreed on this point. Nevertheless, applying the simple rationality test, it held that the Government had not stated and demonstrated proper grounds for rejecting the recommendations. In its view, the Response came down to an expression of disagreement with the recommendations and a restatement of the positions advanced by the Government during the Committee's deliberations.

154 The Quebec courts also faulted the Response for failing to reject the recommendations on parity between judges of the Court of Québec and judges of the municipal courts of Laval, Montreal and Quebec City. Their reasons for judgment targeted the process of the O'Donnell Committee. In their opinion, the Committee had no mandate even to consider the issue. Moreover, the way it had raised and reviewed the issue breached fundamental principles of natural justice. The courts below found that insufficient notice had been given and that interested parties had not been given a sufficient opportunity to make representations.

Les litiges devant les tribunaux du Québec ont eu pour résultat l'annulation de la Réponse. La Cour supérieure et la Cour d'appel ont statué que celle-ci ne satisfaisait pas au critère de la rationalité. Le Gouvernement aurait été tenu de mettre en œuvre les 11 premières recommandations du Comité O'Donnell si les jugements n'avaient pas été portés en appel devant la Cour.

Malgré leur divergence d'opinion sur certains aspects de ces causes, la Cour supérieure et la Cour d'appel ont convenu que le gouvernement du Québec n'avait pas démontré l'existence d'un fondement rationnel justifiant le rejet des recommandations du Comité O'Donnell se rapportant au traitement et à la pension des juges. Elles ont estimé que la Réponse ne tenait compte ni des recommandations et ni de leur fondement factuel. La Cour supérieure est allée plus loin et aurait imposé un fardeau additionnel aux appelants. Elle a affirmé que la Réponse aurait dû démontrer le caractère déraisonnable des recommandations du Comité de la rémunération. La Cour d'appel n'était pas d'accord sur ce point. Quoiqu'il en soit, appliquant le critère de la simple rationalité, elle a conclu que le Gouvernement n'avait pas démontré l'existence de motifs justifiant le rejet des recommandations. Elle a considéré que la Réponse se ramenait à une désapprobation des recommandations et à une reformulation des positions qu'avait fait valoir le Gouvernement devant le Comité.

Les tribunaux du Québec ont également trouvé matière à critiquer la Réponse parce qu'elle ne rejetait pas les recommandations concernant la parité entre les juges de la Cour du Québec et ceux des cours municipales de Laval, de Montréal et de Québec. Ils se sont attaqués dans leurs motifs au mécanisme suivi par le Comité O'Donnell. Ils ont estimé que le Comité n'avait même pas pour mandat d'examiner la question de la parité. De plus, la manière dont il avait soulevé cette question et l'avait analysée contrevenait aux principes fondamentaux de justice naturelle. Les tribunaux d'instance inférieure ont estimé que l'avis donné était insuffisant et que les parties intéressées n'avaient pas vraiment eu l'occasion de faire valoir leurs points de vue.

In its judgment, the Court of Appeal rejected a late attempt by the Conférence des juges municipaux du Québec to challenge the Response to the recommendations of the second O'Donnell Committee panel. The Conférence des juges municipaux had sought leave to intervene in the two appeals then pending before the court in order to bring before the court the concerns of its members about the validity of the Response and the Committee's process. The Court of Appeal refused to grant leave to intervene. It held that the application was an inadmissible attempt to challenge the constitutional validity of the Response after the normal time had expired, and in breach of all relevant rules of Quebec civil procedure.

(3) Analysis and Disposition of the Issues in the Quebec Appeals

(a) *The Issues*

The issues raised in these appeals are mostly related to the issues in the other cases that were joined with them for hearing by this Court. The main question remains whether the Response meets the rationality test we described above, within the framework set out in the *Courts of Justice Act*. We will consider this question first, before moving on to the narrower issues concerning municipal judges, parity and the fate of the application for leave to intervene of the Conférence des juges municipaux du Québec.

(b) *The Response in Respect of Judicial Compensation and Pensions*

The question of the rationality of the Response is critical to the fate of these appeals, subject to the particular procedural difficulties raised in the appeal of the Conférence des juges municipaux du Québec. The Attorney General of Quebec takes the position that the Government met the rationality test, because it gave legitimate reasons for rejecting the recommendations. He asserts that the Response addressed objectives which were in

Dans sa décision, la Cour d'appel a rejeté la dernière tentative de la Conférence des juges municipaux du Québec de contester la Réponse aux recommandations de la deuxième formation du Comité O'Donnell. La Conférence des juges municipaux avait demandé l'autorisation d'intervenir dans les deux appels en instance devant la cour afin de lui exposer les préoccupations de ses membres au sujet de la validité de la Réponse et du mécanisme suivi par le Comité. La Cour d'appel lui a refusé l'autorisation. Elle a statué que la demande constituait une tentative inacceptable de contester la constitutionnalité de la Réponse après l'expiration du délai normal et qu'elle contrevenait à toutes les règles pertinentes de procédure civile applicables au Québec.

(3) Analyse des questions en litige dans les pourvois en provenance du Québec et décision

a) *Les questions en litige*

Les questions soulevées par ces pourvois se rapportent pour la plupart à celles que nous avons examinées dans les autres affaires qui ont été jointes pour audition devant la Cour. Il reste essentiellement à examiner si la Réponse satisfait au critère de la rationalité que nous avons décrit précédemment, dans le cadre établi par la *Loi sur les tribunaux judiciaires*. Nous analyserons d'abord cette question, avant de passer à l'étude des questions plus limitées qui concernent les juges municipaux, soit la parité et le sort de la demande d'autorisation d'intervenir présentée par la Conférence des juges municipaux du Québec.

b) *La Réponse quant à la rémunération et aux pensions des juges*

La question de la rationalité de la Réponse est cruciale pour le sort des présents pourvois, sous réserve des difficultés d'ordre procédural soulevées dans le pourvoi interjeté par la Conférence des juges municipaux du Québec. Le procureur général du Québec prétend que le Gouvernement a satisfait au critère de la rationalité puisqu'il a fourni des motifs légitimes pour rejeter les recommandations. Il affirme que la Réponse tenait compte d'objectifs

155

156

157

the public interest and were not discriminatory in respect of the judiciary. The Government's main disagreement, from which all the others flowed, was with what it viewed as an unreasonable and excessive salary increase.

158

According to the Attorney General, several factors justified rejecting the recommendations on judicial salaries. First, no substantial revision was warranted. The recommendations of the Bisson Committee had just been implemented and the judges had already had the benefit of substantial increases. In the absence of important changes in their duties and of evidence of difficulties in filling vacant positions, and given the prevailing economic conditions in Quebec, the limited 8 percent adjustment recommended in the Response was, in the Government's opinion, justified. Second, the Attorney General emphasizes that the Government was not bound by the weight given to relevant factors by the Committee. It could rely on its own assessment of the relative importance of these factors at the time. The judicial compensation committee process remained consultative. Responsibility for the determination of judicial remuneration rested with the Government and the National Assembly.

159

In our comments above, we emphasized the limited nature of judicial review of the Response. Courts must stand back and refrain from intervening when they find that legitimate reasons have been given. We recognize at this stage of our inquiry that the Response does not evidence any improper political purpose or intent to manipulate or influence the judiciary. Nevertheless, on the core issue of judicial salaries, the Response does not meet the standard of rationality. In part at least, the Response fails to address the O'Donnell Committee's most important recommendations and the justifications given for them. Rather than responding, the Government appears to have been content to restate its original position without answering certain key justifications for the recommendations.

d'intérêt public qui n'entraînaient pas de discrimination à l'égard des juges. Son principal point de désaccord, dont découlaient toutes les autres divergences d'opinion, portait sur la hausse salariale, qui, à son avis, était déraisonnable et excessive.

Selon le procureur général, plusieurs facteurs justifiaient le rejet des recommandations salariales. Premièrement, aucune révision en profondeur n'était justifiée. Les recommandations du Comité Bisson venaient tout juste d'être mises en œuvre et les juges avaient déjà bénéficié de hausses substantielles. En l'absence de changements importants dans leurs fonctions et de la preuve qu'il était difficile de trouver des candidats pour combler les postes vacants, le Gouvernement estimait que, compte tenu de la conjoncture économique au Québec, la majoration limitée de 8 pour 100 recommandée dans la Réponse était justifiée. Deuxièmement, le procureur général souligne que le Gouvernement n'était pas tenu d'accorder le même poids que le Comité aux facteurs pertinents. Il pouvait s'en tenir à sa propre appréciation de l'importance relative de ces facteurs à l'époque. Les comités de la rémunération des juges restaient de nature consultative. La détermination de la rémunération des juges demeurait la responsabilité du Gouvernement et de l'Assemblée nationale.

Dans nos commentaires, nous avons insisté sur la nature limitée du contrôle judiciaire de la Réponse. Les tribunaux doivent prendre un certain recul et s'abstenir d'intervenir lorsqu'ils constatent l'existence de motifs légitimes. Nous reconnaissons qu'à cette étape de l'analyse la Réponse ne dénote pas l'existence d'un objectif politique illégitime ni une intention de manipuler ou d'influencer la magistrature. Toutefois, à propos de la question cruciale du traitement des juges, la Réponse ne satisfaisait pas au critère de la rationalité. En partie du moins, la Réponse ne tient pas compte des recommandations les plus importantes du Comité O'Donnell et de leur justification. Au lieu de répliquer à celles-ci, le Gouvernement semble s'être contenté de reformuler sa position initiale, sans opposer de réponse à certains des principaux motifs justifiant les recommandations.

The Government originally submitted that the Committee should not engage in a full review of judicial salaries, because one had recently been conducted by the Bisson Committee. It also stressed the need to retain a linkage with the salaries paid to certain classes of senior civil servants. It underlined its concerns about the impact of the recommendations on its overall labour relations policy in Quebec's public sector. The submissions seemed to be focussed more on concerns about the impact of the judicial compensation committee process than on the objective of the process: a review on their merits of the issues relating to judicial compensation in the province. After the Committee submitted its report, the Government's perspective and focus remained the same. Its position is tainted by a refusal to consider the issues relating to judicial compensation on their merits and a desire to keep them within the general parameters of its public sector labour relations policy. The Government did not seek to consider what should be the appropriate level of compensation for judges, as its primary concerns were to avoid raising expectations in other parts of the public sector and to safeguard the traditional structure of its pay scales.

The O'Donnell Committee had carefully reviewed the factors governing judicial compensation. It was of the view that its role was not merely to update the Bisson Committee's recommendations and that the law gave it a broader mandate.

As we have seen, each committee must make its assessment in its context. In this respect, nothing in the *Courts of Justice Act* restricted the mandate of the O'Donnell Committee when it decided to conduct a broad review of the judicial compensation of provincial judges. The recommendations of the Bisson Committee appear to indicate that it had reached the opinion that the severe constraints resulting from the fiscal and economic situation of the province of Quebec at that time prevented it from recommending what would have been the appropriate level of compensation and benefits in light of all

Le Gouvernement a d'abord soutenu que le Comité ne devait pas réexaminer en profondeur les traitements des juges parce que le Comité Bisson l'avait fait récemment. Il a également souligné la nécessité de conserver une corrélation avec les salaires versés à certaines catégories de hauts fonctionnaires. Il s'est dit préoccupé par l'incidence des recommandations sur sa politique globale en matière de relations du travail dans le secteur public au Québec. Dans ses observations, il semble avoir insisté davantage sur ses craintes quant aux répercussions de l'examen de la rémunération des juges par un comité que sur l'objectif même du processus, à savoir l'examen sur le fond des questions relatives à la rémunération des juges de la province. Après le dépôt du rapport du Comité, le Gouvernement a maintenu son point de vue et ses priorités. Sa position est viciée par son refus d'examiner quant au fond les questions relatives à la rémunération des juges et par son désir de continuer d'y appliquer les paramètres généraux de sa politique en matière de relations du travail dans le secteur public. Le Gouvernement n'a pas cherché à déterminer quel serait le niveau de traitement approprié pour les juges; sa principale préoccupation demeurait de ne pas élever les attentes dans d'autres secteurs de la fonction publique et de préserver la structure traditionnelle des échelles salariales.

Le Comité O'Donnell avait examiné attentivement les facteurs régissant la rémunération des juges. Il a estimé que son rôle ne consistait pas simplement à mettre à jour les recommandations du Comité Bisson et que la loi lui avait confié un mandat plus large.

Comme nous l'avons vu, chaque comité doit procéder à son évaluation dans son propre contexte. À cet égard, aucune disposition de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* ne limitait le mandat du Comité O'Donnell lorsqu'il a décidé d'effectuer un vaste examen de la rémunération des juges provinciaux. Les recommandations du Comité Bisson semblent indiquer que celui-ci avait conclu que les contraintes rigoureuses qui découlaient à l'époque de la situation financière et économique du Québec l'empêchaient de recommander ce qui aurait constitué le niveau approprié de rémunération et

160

161

162

relevant factors. Because those economic and fiscal constraints were no longer so severe, the O'Donnell Committee came to the view that it should make its own complete assessment of judicial compensation in the province of Quebec. This was a proper and legitimate exercise of its constitutional and legal mandate. Once the O'Donnell Committee had decided to carry out its full mandate, the constitutional principles governing the Response required the Government to give full and careful attention to the recommendations and to the justifications given for them.

163

The O'Donnell Committee thus recommended a substantial readjustment of judicial salaries in addition to the Bisson Committee's recommendations. It is fair to say that the O'Donnell Committee's report considered all the factors enumerated in s. 246.42 of the *Courts of Justice Act*. It put particular emphasis on some of them, namely, the nature of the jurisdiction of the Court of Québec, the comparison with federally appointed judges and provincial judges in other provinces, and the need to broaden the pool of applicants whenever there are vacancies to be filled. The Committee stressed that in its opinion, the Court of Québec had a substantially broader jurisdiction in civil and criminal matters than provincial courts elsewhere in Canada. In fact, its jurisdiction had become closer to that of the superior courts. However, owing to the constraints placed on the Bisson Committee by the economic conditions of the period, there remained a considerable differential in comparison with the salary of Superior Court judges. In addition, the salary of Quebec's provincially appointed judges were found to be lower than in most other provinces. On that basis, the O'Donnell Committee recommended the substantial adjustment that the Government rejected.

164

The Response failed to articulate rational reasons for rejecting the recommendations on judicial salaries. In particular, one is hard put to find any articulate argument about the scope of the civil and criminal jurisdictions of the Court of Québec and the impact of that scope on its work. The only response

avantages, compte tenu de tous les facteurs pertinents. Comme ces contraintes économiques et financières ne pesaient plus avec autant d'acuité, le Comité O'Donnell a estimé qu'il devait procéder à sa propre évaluation exhaustive de la rémunération des juges du Québec. Il s'agissait d'un exercice fondé et légitime du mandat qui lui était confié en vertu de la loi et de la Constitution. Une fois que le Comité O'Donnell eut décidé de remplir intégralement son mandat, les principes constitutionnels régissant la Réponse obligeaient le Gouvernement à porter toute son attention sur les recommandations et leur justification.

Le Comité O'Donnell a ensuite recommandé un redressement salarial substantiel pour les juges en plus de ce qui avait été recommandé par le Comité Bisson. Il n'est pas exagéré de dire que le Comité O'Donnell a examiné dans son rapport tous les facteurs énumérés à l'art. 246.42 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*. Il a insisté sur certains d'entre eux, notamment la nature de la compétence de la Cour du Québec, la comparaison avec les juges de nomination fédérale et les juges de nomination provinciale dans d'autres provinces ainsi que la nécessité d'élargir le bassin de recrutement pour la charge judiciaire. Le Comité a souligné que le champ de compétence de la Cour du Québec en matière civile et pénale était, à son avis, beaucoup plus vaste que celui des autres cours provinciales au Canada. En fait, il se rapprochait davantage de celui des cours supérieures. Cependant, en raison des contraintes qu'imposaient alors les conditions économiques sur le Comité Bisson, l'écart avec le traitement des juges de la Cour supérieure demeurait considérable. De plus, on a constaté que les traitements des juges nommés par le gouvernement du Québec étaient inférieurs à la plupart de ceux des autres juges de nomination provinciale. C'est ainsi que le Comité O'Donnell a recommandé le redressement substantiel qu'a rejeté le Gouvernement.

La Réponse ne fournissait pas de motifs rationnels justifiant le rejet des recommandations salariales. Il est notamment difficile d'y trouver des arguments solides au sujet de l'étendue du champ de compétence de la Cour du Québec en matière civile et pénale et de ses répercussions sur sa charge de

was that the situation had not substantially changed since the time of the Bisson report. The issue was not only change, but whether the Government had properly answered the O'Donnell Committee's recommendations, thereby meeting constitutional standards in this respect. In the end, the Response failed to respond in a legitimate manner to the critical concerns which underpinned the main recommendations of the O'Donnell Committee. This failure went to the heart of the process. It impacted on the validity of the essentials of the Response, which meant that it did not meet constitutional standards, although it must be acknowledged that it was not wholly defective.

In some respects, we would not go as far as the Court of Appeal went in its criticism of the Response. We would not deny the Government's right to assign different weights to a number of factors, provided a reasoned response is given to the recommendations. This was the case for example with the criteria and comparators adopted to create and assess a pool of applicants. This was also the case with the rejection of the recommendations in respect of the pension plans. The Government set out the basis of its position and addressed the Committee's recommendations head-on. Nevertheless, an adequate answer on a number of more peripheral issues will not save a response which is flawed in respect of certain central questions. Thus, the overall assessment of the Response confirms that it does not meet the constitutional standard of rationality. The focus of our analysis must now shift to specific issues which are of interest only to municipal judges of the province of Quebec.

(c) *The Parity Issue*

We discussed the issue of salary parity for municipal court judges of Laval, Montreal and Quebec City above. In its Response, the Government accepted that this principle would be eliminated. Given the importance of this question for the future consideration and determination of

travail. La seule réponse donnée était que la situation n'avait pas beaucoup évolué depuis la publication du rapport Bisson. Il ne s'agit pas seulement de déterminer si des changements s'étaient produits; il faut aussi se demander si le Gouvernement avait répondu comme il se devait aux recommandations du Comité O'Donnell, satisfaisant ainsi aux normes constitutionnelles à cet égard. En fin de compte, le Gouvernement n'avait pas répondu de manière légitime aux importantes préoccupations qui étayaient les principales recommandations du Comité O'Donnell. Cette lacune se trouvait au cœur même du processus. Elle se répercutait sur la validité de l'essentiel de la Réponse, ce qui signifiait que celle-ci ne satisfaisait pas aux normes constitutionnelles, même s'il faut admettre qu'elle n'était pas totalement déficiente.

À certains égards, nous n'allons pas aussi loin que la Cour d'appel dans ses critiques de la Réponse. Nous reconnaissons au Gouvernement le droit d'accorder un poids différent à certains facteurs, mais il doit motiver sa réponse aux recommandations. Mentionnons, par exemple, les critères et facteurs de comparaison utilisés pour l'établissement d'un bassin de recrutement et son évaluation. Citons également le rejet des recommandations se rapportant aux régimes de retraite. Le Gouvernement a expliqué ce sur quoi reposait sa position et il s'est attaqué de front aux recommandations du Comité. Cependant, une réponse satisfaisante à des questions plus accessoires ne saurait justifier une réponse déficiente quant à certaines questions cruciales. Ainsi, l'appréciation globale de la Réponse confirme qu'elle ne satisfait pas à la norme constitutionnelle de la rationalité. Nous devons passer maintenant à l'analyse de questions particulières, qui ne concernent que les juges municipaux du Québec.

c) *La question de la parité*

Nous avons abordé plus haut la question de la parité salariale pour les juges des cours municipales de Laval, de Montréal et de Québec. Le Gouvernement a reconnu dans sa Réponse qu'il fallait éliminer ce principe. En raison de l'importance de cette question pour l'analyse et la

judicial salaries, it must be addressed even if the Response is quashed. With respect for the views of the Court of Appeal, to accept the recommendation in the reports of the O'Donnell Committee's panels in this respect would not breach constitutional standards. The municipal court judges of Laval, Montreal and Quebec City contested the validity of the O'Donnell Committee's report through the narrow procedure of judicial review of the Response. In this respect the Response was rational. The Government did not have to state the reasons for its agreement with recommendations which were well explained. Disagreement and disappointment with the recommendations of a report on certain issues is not a ground for contesting a Response which accepts them.

167 In our opinion, this indirect challenge to the Committee's mandate and process was devoid of merit. Under the law, the Committee was given the task of reviewing all aspects of judicial compensation. The Committee put considerable emphasis on the workload of the Court of Québec. Although the issue had not been specifically mentioned, it was logical for the Committee to decide whether the same considerations should apply to municipal court judges. It was part of the review even though it might lead to the abandonment of a cherished tradition. Statutory recognition of the principle was not a bar to this review. After all, implementation of the judicial compensation committee's recommendations has often required amendments to a number of laws and regulations.

168 The respondents' other arguments regarding a breach of natural justice fail too. First, we observed above that the committees are not courts of law or adjudicative bodies. Their process is flexible and they have considerable latitude for initiative in conducting their investigations and deliberations. In any event, the Committee gave notice of its intention to consider the issue, called for submissions and heard those who wanted to appear before it. We find no fault with the Committee's

détermination futures des traitements des juges, il convient de l'examiner même si la Réponse est annulée. Je regrette de ne pouvoir souscrire au point de vue de la Cour d'appel, car l'acceptation de la recommandation formulée à cet égard dans les rapports des formations du Comité O'Donnell ne contreviendrait pas aux normes constitutionnelles. Les juges des cours municipales de Laval, de Montréal et de Québec ont contesté la validité du rapport du Comité O'Donnell en demandant le contrôle judiciaire de la Réponse. À cet égard, celle-ci était rationnelle. Le Gouvernement n'avait pas à justifier sa décision de souscrire à des recommandations déjà bien expliquées. Le désaccord et la déception que soulèvent les recommandations formulées au sujet de certaines questions dans un rapport ne sauraient servir de motif pour contester la Réponse dans laquelle ces recommandations sont acceptées.

À notre avis, cette contestation indirecte du mandat du Comité et du mécanisme suivi est dénuée de fondement. La tâche confiée par la loi au Comité consistait à examiner tous les aspects de la rémunération des juges. Le Comité a beaucoup insisté sur la charge de travail de la Cour du Québec. Même si cette question n'avait pas été expressément mentionnée, il était logique qu'il décide si les mêmes considérations devaient s'appliquer aux juges des cours municipales. Cette question relevait du processus d'examen, même si cela pouvait entraîner l'abandon d'une tradition sacrée. La reconnaissance de ce principe dans la loi n'empêchait pas cet examen. Après tout, la mise en œuvre des recommandations des comités de rémunération des juges a souvent nécessité la modification de plusieurs lois et règlements.

Les autres arguments soulevés par les intimés au sujet de la violation des principes de justice naturelle sont également rejetés. Tout d'abord, nous avons fait remarquer plus haut que les comités ne constituent pas des cours de justice ni des organismes décisionnels. Leur procédure est souple et ils disposent d'une latitude considérable dans la conduite de leurs enquêtes et de leurs délibérations. De toute façon, le Comité a donné avis de son intention d'examiner cette question, il a invité

process and no breach of any relevant principle of natural justice.

(d) *Procedural Issues in the Appeal of the Conférence des juges municipaux du Québec*

The municipal judges represented by the Conférence des juges municipaux du Québec were as dissatisfied as their colleagues on the municipal courts of Laval, Montreal and Quebec City with the Response to the reports of the O'Donnell Committee's panels. Nevertheless, they decided not to apply for judicial review. When their colleagues' applications reached the Court of Appeal, they tried to join the fray. They hit a procedural roadblock when they were denied leave to intervene in the litigation.

This outcome gives rise to an impossible situation given the result of the judicial review applications launched by the other parties. The recommendations concerning the three groups of judges are closely linked. The recommendations concerning compensation levels for full-time municipal judges are based on a comparative analysis with judges of the Court of Québec. The situation of the Conférence's members is then compared with that of full-time municipal judges. Moreover, the Response is a comprehensive one. Those parts which deal with the compensation of this class of municipal judges are tainted by the flaws we discussed above. The relevant sections form but a part of a Response we have found to be constitutionally invalid. These specific parts do not stand on their own. They are no more valid than the rest of the Response. In this respect, the complete constitutional challenge launched by the other two groups of judges benefits the members of the Conférence. For this reason, their appeal and intervention should be allowed for the sole purpose of declaring that the Response is also void in

les parties intéressées à lui faire part de leurs observations et il a entendu celles qui ont voulu comparaître devant lui. Nous ne constatons aucun manquement dans la procédure suivie par le Comité ni aucune violation des principes pertinents de justice naturelle.

d) *Les problèmes d'ordre procédural dans le pourvoi interjeté par la Conférence des juges municipaux du Québec*

Les juges municipaux représentés par la Conférence des juges municipaux du Québec étaient aussi mécontents que leurs collègues des cours municipales de Laval, de Montréal et de Québec de la Réponse aux rapports des formations du Comité O'Donnell. Ils ont néanmoins décidé de ne pas demander un contrôle judiciaire. Lorsque les demandes de leurs confrères sont arrivées en Cour d'appel, ils ont tenté d'entrer dans la mêlée. Ils se sont heurtés à un obstacle d'ordre procédural lorsque l'autorisation d'intervenir dans ce litige leur a été refusée.

Cette dernière décision crée une situation impossible à cause du résultat des demandes de contrôle judiciaire présentées par les autres parties. Les recommandations visant les trois groupes de juges sont étroitement liées. Les recommandations se rapportant aux niveaux de rémunération des juges municipaux à temps plein reposent sur une comparaison avec le traitement des juges de la Cour du Québec. La situation des membres de la Conférence est ensuite comparée avec celle des juges municipaux à temps plein. De plus, la Réponse est globale. Les parties qui concernent la rémunération de cette catégorie de juges municipaux sont déficientes en raison des lacunes que nous avons examinées plus haut. Les sections pertinentes ne forment qu'une partie de la Réponse que nous avons jugée inconstitutionnelle. Elles ne se suffisent pas en elles-mêmes. Elles n'ont pas plus de poids que le reste de la Réponse. La contestation constitutionnelle engagée par les deux autres groupes de juges profite donc à cet égard aux membres de la Conférence. Pour ce motif, leur pourvoi devrait être accueilli et leur intervention autorisée, à seule fin de déclarer que la

169

170

respect of the compensation of judges of municipal courts to which the *Act respecting municipal courts* applies.

IV. Remedies and Disposition

171 For these reasons, we would dismiss the Attorney General's appeals with costs. However, those portions of the orders below which are not in accordance with these reasons must be set aside and the matter must be remitted to the Government and the National Assembly for reconsideration in accordance with these reasons. We would allow the appeal of the Conférence des juges municipaux du Québec in part and grant its application for leave to intervene, with costs, for the sole purpose of declaring that the invalidity of the Response extends to those parts of it which affect judges of the municipal courts to which the *Act respecting municipal courts* applies.

APPENDIX

[N.B.] Government Response to the 2001 JRC Recommendations

The Government has carefully considered the report of the 2001 Judicial Remuneration Commission and regrets that it is unable to accept the recommendations in their entirety.

1. WHEREAS the previous JRC established a compensation level of \$141,206 as adequate, in keeping with the Supreme Court of Canada decision on this issue, and nothing has changed since that recommendation to warrant further substantial increases;
2. WHEREAS the salaries of Provincial Court Judges rose 49.24 per cent from \$94,614 to \$141,206 in the decade from 1990 to 2000;
3. WHEREAS the salaries of provincially remunerated senior judicial officials and senior Deputy Ministers were identical until 1993;
4. WHEREAS the salaries of the most senior Deputy Ministers in New Brunswick rose by 18.93 per cent from \$94,614 to \$112,528 in the same decade;

Réponse est également annulée en ce qui concerne la rémunération des juges des cours municipales auxquelles s'applique la *Loi sur les cours municipales*.

IV. Réparations et dispositif

Pour ces motifs, nous sommes d'avis de rejeter avec dépens les appels interjetés par le procureur général. Toutefois, les dispositions des ordonnances rendues par les juridictions inférieures qui sont incompatibles avec les présents motifs doivent être infirmées et l'affaire doit être renvoyée au Gouvernement et à l'Assemblée nationale pour réexamen conformément à ces motifs. Nous sommes d'avis d'accueillir en partie le pourvoi de la Conférence des juges municipaux du Québec et de faire droit à sa demande d'autorisation d'intervenir, avec dépens, à seule fin de déclarer que l'invalidité de la Réponse vise également les parties de la Réponse qui touchent les juges des cours municipales auxquelles s'applique la *Loi sur les cours municipales*.

ANNEXE

Réponse du gouvernement [du Nouveau-Brunswick] aux recommandations de la CRJ de 2001

Le gouvernement a examiné attentivement le rapport de la Commission sur la rémunération des juges de 2001 et regrette d'être dans l'impossibilité d'accepter intégralement les recommandations.

- 1) Attendu que la CRJ précédente a établi qu'un niveau de rémunération de 141 206 \$ était suffisant, conformément à la décision de la Cour suprême du Canada sur la question, et que rien n'a changé depuis la recommandation en question pour justifier d'importantes augmentations additionnelles;
- 2) attendu que le traitement des juges de la Cour provinciale a augmenté de 49,24 %, passant de 94 614 \$ à 141 206 \$ pendant la décennie de 1990 à 2000;
- 3) attendu que le traitement des juges rémunérés par la province et les salaires des sous-ministres principaux étaient identiques jusqu'en 1993;
- 4) attendu que les salaires de la plupart des sous-ministres principaux du Nouveau-Brunswick ont augmenté de 18,93 %, passant de 94 614 \$ à 112 528 \$ pendant la décennie de 1990 à 2000;

5. WHEREAS economic conditions in New Brunswick since the previous JRC recommendations do not support the salary increase proposed by the 2001 JRC which would give Provincial Court judges a one-year increase of 12.67 per cent for a cumulative 11-year increase of 68.16 per cent since 1990;
6. WHEREAS the 2001 JRC appears to have failed to address the primary purpose of independently setting judicial compensation in order to ensure judicial independence and “to protect against the possibility that judicial salaries will fall below the adequate minimum guaranteed by judicial independence”;
7. WHEREAS the 2001 JRC does not appear to have recognized the importance of setting judicial salaries within the New Brunswick context, especially since the increases proposed by the 2001 JRC far exceed changes in economic indicators in New Brunswick since the current salary was established;
8. WHEREAS the 2001 JRC appears to have made its assessment primarily upon the prospect of the salaries of federally appointed and remunerated Superior Court judges, as of 2001, rising to over \$200,000 during the next three years;
9. WHEREAS the 2001 JRC appears to have accepted the proposition that salaries of Provincial Court Judges in New Brunswick should maintain a degree of parity with that of the Judges of the Court of Queen’s Bench of New Brunswick, which is inconsistent with the positions that judicial remuneration commissions have taken in other provinces;
10. WHEREAS the issue of what the federal government pays the judges it appoints across Canada should not be so controlling a factor in setting salaries of judges paid by provinces;
11. WHEREAS the 2001 JRC does not appear to have recognized that the current salary of \$141,206, when combined with a generous pension package, was recommended by the previous JRC and, furthermore, the 2001 JRC has not demonstrated that the financial security of Provincial Court Judges has been substantially eroded since that increase;
12. WHEREAS the 2001 JRC has failed to demonstrate that a further increase of nearly 13 per cent for 2001 is necessary to maintain or achieve that security;
- 5) attendu que la conjoncture économique au Nouveau-Brunswick depuis le dépôt des recommandations de la CRJ précédente ne permet pas d’envisager l’augmentation de traitement proposée par la CRJ de 2001, qui accorderait aux juges de la Cour provinciale une augmentation de 12,67 % pour 1 année, soit une augmentation globale de 68,16 % pour les 11 années depuis 1990;
- 6) attendu que la CRJ de 2001 semble ne pas avoir abordé l’objectif principal d’établir de façon indépendante la rémunération des juges afin d’assurer l’indépendance de la magistrature et « afin d’empêcher que les traitements des juges ne tombent sous le minimum suffisant garanti par le principe de l’indépendance de la magistrature »;
- 7) attendu que la CRJ de 2001 ne semble pas avoir reconnu l’importance d’établir les traitements de la magistrature selon la situation du Nouveau-Brunswick, étant donné surtout que les augmentations proposées par la CRJ de 2001 dépassent de loin les changements des indicateurs économiques au Nouveau-Brunswick depuis l’établissement du traitement actuel;
- 8) attendu que la CRJ de 2001 semble avoir fondé son évaluation principalement sur la perspective des traitements des juges des Cours supérieures nommés et rémunérés par le gouvernement fédéral qui, à compter de 2001, passeront à plus de 200 000 \$ au cours des trois prochaines années;
- 9) attendu que la CRJ de 2001 semble avoir accepté la proposition voulant que le traitement des juges de la Cour provinciale au Nouveau-Brunswick ait un niveau de parité avec celui des juges de la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick, ce qui est en contradiction avec les positions que les commissions sur la rémunération des juges ont prises dans les autres provinces;
- 10) attendu que la question de ce que verse le gouvernement fédéral aux juges qu’il nomme partout au Canada ne devrait pas être un facteur si déterminant dans l’établissement du traitement des juges rémunérés par les provinces;
- 11) attendu que la CRJ de 2001 ne semble pas avoir reconnu que le traitement actuel de 141 206 \$, allié à un régime généreux de retraite, a été recommandé par la CRJ précédente et, en outre, que la CRJ de 2001 n’a [pas] démontré que la sécurité financière des juges de la Cour provinciale ait été grandement réduite depuis l’augmentation;
- 12) attendu que la CRJ de 2001 n’a pas montré qu’une augmentation additionnelle de près de 13 % pour 2001 soit nécessaire pour maintenir ou atteindre une telle sécurité;

13. WHEREAS the 2001 JRC appears to have recommended increases to \$161,709 and \$169,805 in the years 2002 and 2003 respectively, plus an additional cost of living increase, not to ensure financial security for Provincial Court judges, but rather to maintain a degree of parity with the judges of the Court of Queen's Bench;

14. WHEREAS, even if it could be demonstrated that an increase of nearly 13 per cent for 2001 was necessary to achieve financial security, the 2001 JRC has not demonstrated that further increases that it has recommended in each of the next two years are warranted in order to maintain the financial security of the Provincial Court judiciary;

15. WHEREAS the recommendation of the 2001 JRC to amend the pension provisions of the *Provincial Court Act* runs counter to the recommendation of the 1998 JRC to give long-serving judges a choice between the old and new pension plans, a recommendation that was accepted as reasonable by the Provincial Court Judges' Association, especially since nothing has changed to warrant enriching the plan further;

16. WHEREAS the 2001 JRC appears to have given little, if any, weight to the substantial security afforded to Provincial Court judges by their pension plan;

17. WHEREAS the 2001 JRC failed to address the issue of whether the current remuneration is sufficient to place Provincial Court judges beyond the reasonable, or speculative, possibility that they may be tempted to gain some financial advantage in rendering decisions affecting the government and thereby lose the confidence of the public in their independence;

18. WHEREAS, as of January 31, 2001, the present remuneration package was sufficient to have attracted 50 fully qualified candidates, with an average of 20-45 years as members of the Bar, eligible for appointment to the Provincial Court of New Brunswick;

19. WHEREAS the salary recommendation of the 2001 JRC for the current year would make New Brunswick Provincial Court judges the third highest paid in the country, after Ontario and Alberta, while a New Brunswick wage earner is ranked eighth out of ten in average earnings;

20. WHEREAS Provincial Court judges have now accumulated nearly 2000 days of unused vacation, with a

13) attendu que la CRJ de 2001 semble avoir recommandé des augmentations portant le traitement à 161 709 \$ et à 169 805 \$ pour les années 2002 et 2003 respectivement ainsi qu'une augmentation additionnelle en fonction du coût de la vie, non pour assurer la sécurité financière des juges de la Cour provinciale, mais plutôt pour maintenir un niveau de parité avec les juges de la Cour du Banc de la Reine;

14) attendu que, même s'il pouvait être montré qu'une augmentation de près de 13 % pour 2001 était nécessaire pour atteindre la sécurité financière, la CRJ de 2001 n'a pas montré que les augmentations additionnelles qu'elle a recommandées pour chacune des deux prochaines années sont justifiées pour maintenir la sécurité financière des juges de la Cour provinciale;

15) attendu que la recommandation de la CRJ de 2001 en vue de modifier les dispositions de la *Loi sur la Cour provinciale* portant sur la pension de retraite va à l'encontre de la recommandation de la CRJ de 1998 visant à donner aux juges ayant de longs états de service le choix entre l'ancien régime de pension et le nouveau régime, recommandation que l'Association des juges de la Cour provinciale a acceptée comme étant raisonnable, surtout étant donné l'absence de tout changement qui justifierait une bonification additionnelle du régime;

16) attendu que la CRJ de 2001 semble n'avoir guère accordé d'importance à la sécurité considérable qu'assure aux juges de la Cour provinciale leur régime de pension;

17) attendu que la CRJ de 2001 n'a pas abordé la question de savoir si la rémunération actuelle suffit pour écarter toute possibilité raisonnable ou concevable que les juges de la Cour provinciale soient tentés d'obtenir un avantage financier en rendant des décisions touchant le gouvernement et qu'ils perdent ainsi la confiance du public à l'égard de leur indépendance;

18) attendu que, depuis le 31 janvier 2001, le régime actuel de rémunération a suffi pour attirer 50 candidates et candidats très qualifiés, qui sont membres du Barreau depuis 20,45 années en moyenne et admissibles à une nomination à la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick;

19) attendu que le traitement que recommande la CRJ de 2001 pour l'année en cours placerait les juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick au 3^e rang parmi les mieux rémunérés du pays, après ceux de l'Ontario et de l'Alberta, alors que la rémunération moyenne des salariés du Nouveau-Brunswick les place au 8^e rang sur 10;

20) attendu que les juges de la Cour provinciale ont maintenant accumulé près de 2 000 jours de vacances non

current liability to the Province of \$1,080,859, for an average carryover in excess of 79 days per judge;

21. WHEREAS the private sector life insurance carrier will not provide the level of insurance coverage recommended by the 2001 JRC and will only provide enhanced coverage through a cost increase for all members of the provincial public service enrolled in the group life insurance plan;

22. WHEREAS New Brunswick Provincial Court judges are currently in the top 5 per cent of New Brunswick wage earners, based on their present salaries;

23. WHEREAS the Government accepted that the 1998 JRC established a salary that was commensurate with maintaining the status, dignity and responsibility of the office of a judge of the Provincial Court and that an adjustment based on the rate of inflation would be sufficient to maintain that status;

24. WHEREAS the recommendation of the 2001 JRC that the salary of a judge of the Provincial Court be increased by \$12,812 plus the rate of inflation far exceeds the amount required to maintain the status, dignity and responsibility of the office;

25. WHEREAS historically Provincial Court judges in New Brunswick have never had their salaries tied to the salaries of federally appointed and remunerated judges;

26. WHEREAS non-bargaining members of the public service, unlike Provincial Court judges, have had their salary increases restricted to increase of 0.0 or 1.5 per cent per annum for over a decade, with no adjustment for the cost of living;

27. WHEREAS the JRC did not cost its recommendations and, therefore, could not know the impact these costs would have on the finances of the provincial government;

28. WHEREAS the known costs of the recommendations of the 2001 JRC for the three year period will amount to over \$3 million and will have a significant negative impact on the budget of the Province; and

29. WHEREAS the Government of New Brunswick is responsible for and accountable to the taxpayers of the Province for the prudent financial management of the affairs of the Province.

New Brunswick appeal dismissed with disbursement costs. Ontario appeal dismissed with costs.

utilisés, ce qui représente pour la province un passif à court terme de 1 080 859 \$ et un report moyen de plus de 79 jours par juge;

21) attendu que la compagnie d'assurance-vie du secteur privé ne fournira pas le niveau de couverture recommandé par la CRJ de 2001 et ne fournira une couverture améliorée que moyennant une augmentation de prime pour tous les membres des services publics provinciaux qui participent au régime d'assurance-vie collective;

22) attendu que les juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick sont actuellement parmi les 5 % les mieux rémunérés du Nouveau-Brunswick, selon leur traitement actuel;

23) attendu que le gouvernement a accepté que la CRJ de 1998 établisse un traitement suffisant pour maintenir le statut, la dignité et les responsabilités de la charge d'un juge de la Cour provinciale et qu'un rajustement fondé sur le taux de l'inflation suffirait pour maintenir ce statut;

24) attendu que la recommandation de la CRJ de 2001 portant que le traitement d'un juge de la Cour provinciale soit augmenté de 12 812 \$, plus le taux de l'inflation, dépasse largement le montant requis pour maintenir le statut, la dignité et les responsabilités de la charge;

25) attendu que, traditionnellement, le traitement des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick n'a jamais été lié aux salaires des juges nommés et rémunérés par le gouvernement fédéral;

26) attendu que les augmentations salariales des membres non syndiqués des services publics, contrairement à celles des juges de la Cour provinciale, sont limitées à 0,0 % ou à 1,5 % par année depuis plus d'une décennie, sans rajustement en fonction du coût de la vie;

27) attendu que la CRJ n'a pas établi les coûts des recommandations et qu'elle ne pouvait donc pas savoir quelle incidence ces coûts auraient sur les finances du gouvernement provincial;

28) attendu que les coûts connus des recommandations de la CRJ de 2001 pour la période de trois années s'élèveront à plus de 3 millions de dollars et qu'ils auront une importante incidence négative sur le budget de la province;

29) attendu que le gouvernement du Nouveau-Brunswick est responsable envers les contribuables de la province de la gestion financière judicieuse des affaires de la province et qu'il doit leur en rendre compte.

Pourvoi du Nouveau-Brunswick rejeté avec paiement des débours. Pourvoi de l'Ontario rejeté

Alberta appeal allowed with costs throughout. Appeals of the Attorney General of Quebec and the Minister of Justice of Quebec dismissed with costs. Appeal of the Conférence des juges municipaux du Québec allowed in part with costs.

Solicitors for the appellants the Provincial Court Judges' Association of New Brunswick, the Honourable Judge Michael McKee and the Honourable Judge Steven Hutchinson: Myers Weinberg, Winnipeg.

Solicitor for the respondent Her Majesty the Queen in Right of the Province of New Brunswick, as represented by the Minister of Justice: Attorney General of New Brunswick, Fredericton.

Solicitors for the appellants the Ontario Judges' Association, the Ontario Family Law Judges' Association and the Ontario Provincial Court (Civil Division) Judges' Association, and for the intervener the Ontario Conference of Judges: Sack Goldblatt Mitchell, Toronto.

Solicitor for the respondent Her Majesty the Queen in Right of the Province of Ontario, as represented by the Chair of Management Board: Attorney General of Ontario, Toronto.

Solicitors for the appellants Her Majesty the Queen in Right of Alberta and the Lieutenant Governor in Council: Emery Jamieson, Edmonton.

Solicitors for the respondents Chereda Bodner et al.: Code Hunter, Calgary.

Solicitors for the appellant/respondent/intervener the Attorney General of Quebec and the appellant the Minister of Justice of Quebec: Robinson Sheppard Shapiro, Montreal.

Solicitors for the respondent/intervener Conférence des juges du Québec, the respondents Maurice Abud et al., and the intervener the

avec dépens. Pourvoi de l'Alberta accueilli avec dépens dans toutes les cours. Pourvois du procureur général du Québec et du ministre de la Justice du Québec rejetés avec dépens. Pourvoi de la Conférence des juges municipaux du Québec accueilli en partie avec dépens.

Procureurs des appelants l'Association des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick, l'honorable juge Michael McKee et l'honorable juge Steven Hutchinson : Myers Weinberg, Winnipeg.

Procureur de l'intimée Sa Majesté la Reine du chef de la province du Nouveau-Brunswick, représentée par le ministre de la Justice : Procureur général du Nouveau-Brunswick, Fredericton.

Procureurs des appelantes l'Association des juges de l'Ontario, l'Association ontarienne des juges du droit de la famille et Ontario Provincial Court (Civil Division) Judges' Association, et de l'intervenante la Conférence des juges de l'Ontario : Sack Goldblatt Mitchell, Toronto.

Procureur de l'intimée Sa Majesté la Reine du chef de la province de l'Ontario, représentée par le président du Conseil de gestion : Procureur général de l'Ontario, Toronto.

Procureurs des appelants Sa Majesté la Reine du chef de l'Alberta et le Lieutenant-gouverneur en conseil : Emery Jamieson, Edmonton.

Procureurs des intimés Chereda Bodner et autres : Code Hunter, Calgary.

Procureurs de l'appellant/intimé/intervenant le procureur général du Québec et l'appellant le ministre de la Justice du Québec : Robinson Sheppard Shapiro, Montréal.

Procureurs de l'intimée/intervenante la Conférence des juges du Québec, des intimés Maurice Abud et autres, et de l'intervenante

Canadian Association of Provincial Court Judges: Langlois Kronström Desjardins, Montreal.

l'Association canadienne des juges de cours provinciales : Langlois Kronström Desjardins, Montréal.

Solicitors for the respondents Morton S. Minc et al.: McCarthy Tétrault, Montreal.

Procureurs des intimés Morton S. Minc et autres : McCarthy Tétrault, Montréal.

Solicitors for the appellant Conférence des juges municipaux du Québec: Cain Lamarre Casgrain Wells, Sept-Îles.

Procureurs de l'appelante la Conférence des juges municipaux du Québec : Cain Lamarre Casgrain Wells, Sept-Îles.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: Attorney General of Canada, Ottawa.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada : Procureur général du Canada, Ottawa.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Ontario: Attorney General of Ontario, Toronto.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario : Procureur général de l'Ontario, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General of New Brunswick: Attorney General of New Brunswick, Fredericton.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick : Procureur général du Nouveau-Brunswick, Fredericton.

Solicitor for the intervener the Attorney General of British Columbia: Attorney General of British Columbia, Victoria.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique : Procureur général de la Colombie-Britannique, Victoria.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Saskatchewan: Attorney General for Saskatchewan, Regina.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan : Procureur général de la Saskatchewan, Regina.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Alberta: Attorney General of Alberta, Edmonton.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Alberta : Procureur général de l'Alberta, Edmonton.

Solicitors for the intervener the Canadian Bar Association: Gerrand Rath Johnson, Regina.

Procureurs de l'intervenante l'Association du Barreau canadien : Gerrand Rath Johnson, Regina.

Solicitors for the intervener the Federation of Law Societies of Canada: Joli-Coeur Lacasse Geoffrion Jetté St-Pierre, Québec.

Procureurs de l'intervenante la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada : Joli-Coeur Lacasse Geoffrion Jetté St-Pierre, Québec.

Solicitors for the intervener the Canadian Superior Court Judges Association: Ogilvy Renault, Montreal.

Procureurs de l'intervenante l'Association canadienne des juges des cours supérieures : Ogilvy Renault, Montréal.

Solicitors for the intervener the Association of Justices of the Peace of Ontario: Blake Cassels & Graydon, Toronto.

Solicitors for the intervener the Judicial Justices Association of British Columbia: Berardino & Harris, Vancouver.

Procureurs de l'intervenante l'Association des juges de paix de l'Ontario : Blake Cassels & Graydon, Toronto.

Procureurs de l'intervenante Judicial Justices Association of British Columbia : Berardino & Harris, Vancouver.

Attorney General of Canada *Appellant*

v.

**Pritpal Singh Mavi, Maria Cristina
Jatuff de Altamirano, Nedzad Dzhic,
Rania El-Murr, Oleg Grankin, Raymond
Hince, Homa Vossoughi and Hamid
Zebaradami** *Respondents*

- and between -

Attorney General of Ontario *Appellant*

v.

**Pritpal Singh Mavi, Maria Cristina
Jatuff de Altamirano, Nedzad Dzhic,
Rania El-Murr, Oleg Grankin, Raymond
Hince, Homa Vossoughi and Hamid
Zebaradami** *Respondents*

and

**South Asian Legal Clinic of Ontario,
Canadian Council for Refugees, Metropolitan
Action Committee on Violence against
Women and Children and Canadian Civil
Liberties Association** *Interveners*

**INDEXED AS: CANADA (ATTORNEY GENERAL) v.
MAVI**

2011 SCC 30

File No.: 33520.

2010: December 9; 2011: June 10.

Present: McLachlin C.J. and Binnie, LeBel, Deschamps,
Fish, Abella, Charron, Rothstein and Cromwell JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ONTARIO

*Immigration — Sponsorship — Family class — Spon-
sors signing undertakings promising to provide for spon-
sored relative's essential needs and ensuring that relative*

Procureur général du Canada *Appellant*

c.

**Pritpal Singh Mavi, Maria Cristina
Jatuff de Altamirano, Nedzad Dzhic,
Rania El-Murr, Oleg Grankin, Raymond
Hince, Homa Vossoughi et Hamid
Zebaradami** *Intimés*

- et entre -

Procureur général de l'Ontario *Appellant*

c.

**Pritpal Singh Mavi, Maria Cristina
Jatuff de Altamirano, Nedzad Dzhic,
Rania El-Murr, Oleg Grankin, Raymond
Hince, Homa Vossoughi et Hamid
Zebaradami** *Intimés*

et

**South Asian Legal Clinic of Ontario, Conseil
canadien pour les réfugiés, Metropolitan
Action Committee on Violence against
Women and Children et Association cana-
dienne des libertés civiles** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) c.
MAVI**

2011 CSC 30

N° du greffe : 33520.

2010 : 9 décembre; 2011 : 10 juin.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Binnie,
LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Charron, Rothstein et
Cromwell.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

*Immigration — Parrainage — Catégorie du regrou-
pement familial — Répondants ayant signé des enga-
gements à l'effet de subvenir aux besoins essentiels des*

would not require social assistance during sponsorship period — Legislation providing that social assistance paid to relative during sponsorship period constitutes debt that “may be recovered” either by federal or provincial government — Ontario seeking repayment of debts — Sponsors seeking declaration discharging them from debt — Whether Immigration and Refugee Protection Act provides discretion to enforce sponsorship debt — Whether Ontario debt recovery policy improperly fettering exercise of statutory discretion — Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, s. 145 — Immigration and Refugee Protection Regulations, SOR/2002-227, s. 132.

Administrative law — Natural justice — Procedural fairness — Doctrine of legitimate expectations — Debt enforcement — Sponsors signing undertakings promising to provide for sponsored relative’s essential needs and ensuring that relative would not require social assistance during sponsorship period — Legislation providing that social assistance paid to relative during sponsorship period constitutes debt that “may be recovered” either by federal or provincial government — Ontario seeking repayment of debts under policy incorporating significant procedural protections in terms of sponsorship undertakings — Sponsors seeking declaration discharging them from debt — Whether duty of procedural fairness applied to enforcement of debt — Whether legitimate expectations created by terms of undertaking were enforceable and satisfied.

Since 1978, Canada has allowed Canadian citizens or permanent residents to sponsor their relatives to immigrate to Canada. If such persons after arriving in Canada obtain social assistance (contrary to their sponsor’s undertaking of support), the sponsor is deemed to have defaulted on the undertaking and either the provincial or federal government may recover from the sponsor the cost of providing social assistance. The present proceedings were initiated by eight sponsors whose relatives received social assistance and are therefore deemed to have defaulted on their undertakings. The sponsors deny liability under the undertakings and seek various declarations the result of which, if

personnes parrainées et de veiller à ce que ces dernières ne recourent pas à l’assistance sociale pendant la durée du parrainage — Dispositions législatives disposant que les prestations d’assistance sociale versées au parent pendant cette période constituent une créance que « peut recouvrer » l’administration fédérale ou provinciale — Mesures de recouvrement des créances prises par l’Ontario — Demandes de jugements déclarant que les répondants sont libérés de leur obligation de rembourser les sommes dues — La Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés confère-t-elle le pouvoir discrétionnaire de recouvrer ou non la somme due par le répondant? — La politique ontarienne de recouvrement des créances entrave-t-elle indûment l’exercice du pouvoir discrétionnaire légal? — Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 145 — Règlement sur l’immigration et la protection des réfugiés, DORS/2002-227, art. 132.

Droit administratif — Justice naturelle — Équité procédurale — Théorie de l’attente légitime — Recouvrement de créances — Répondants ayant signé des engagements à l’effet de subvenir aux besoins essentiels des personnes parrainées et de veiller à ce que ces dernières ne recourent pas à l’assistance sociale pendant la durée du parrainage — Dispositions législatives disposant que les prestations d’assistance sociale versées au parent pendant cette période constituent une créance que « peut recouvrer » l’administration fédérale ou provinciale — Mesures de recouvrement des créances prises par l’Ontario en application d’une politique intégrant d’importantes garanties procédurales au libellé de l’engagement du répondant — Demandes de jugements déclarant que les répondants sont libérés de leur obligation de rembourser les sommes dues — L’obligation d’équité procédurale s’applique-t-elle au recouvrement des créances? — Les attentes légitimes créées par le libellé des engagements sont-elles susceptibles d’exécution et y a-t-on répondu?

Depuis 1978, citoyens et résidents permanents canadiens peuvent parrainer les membres de leur famille qui sont désireux d’immigrer au Canada. Lorsqu’un parent ainsi parrainé a recours à l’assistance sociale malgré l’engagement du répondant de subvenir à ses besoins, ce dernier est réputé manquer à ses obligations, et l’administration provinciale ou fédérale peut lui réclamer le coût supporté par l’État. Les instances à l’origine du pourvoi ont été engagées par huit répondants réputés avoir manqué à leur engagement du fait que la personne parrainée a bénéficié d’assistance sociale. Les répondants nient toute responsabilité résultant des engagements et demandent divers jugements déclaratoires les

granted, would be to avoid payment, either temporarily or permanently. The sponsors contend that s. 145(2) of the *Immigration and Refugee Protection Act* (“IRPA”) which states that an amount that a sponsor is required to pay under the terms of an undertaking “may be recovered” indicates the existence of a Crown discretion to collect or not to collect the debt. The applications judge concluded that the government was not vested with a discretion to consider on a case-by-case basis whether or not to enforce the debt. The government’s duty is to collect and the legislation does not impose any duty of fairness towards sponsors in default. The Court of Appeal allowed the appeal and held that the word “may” in the legislation indicates some degree of discretion on the part of the government. Furthermore, the province had improperly fettered or abused the exercise of its discretion because its policy prohibited a settlement for less than the full amount of the debt which is an option expressly contemplated by the *Immigration and Refugee Protection Regulations*. It was also held that the governments do owe a duty of procedural fairness to the sponsors.

Held: The appeal should be allowed in part.

Parliament’s legislation manifests an unambiguous intent to require the full sponsorship debt to be paid if and when the sponsor is in a position to do so, even incrementally over many years pursuant to an agreement under the Regulations. In dealing with defaulting sponsors, the government must however act fairly having regard to their financial means to pay and the existence of circumstances that would militate against enforcement of immediate payment. In the exercise of this discretion, which Parliament has made clear is narrow in scope, the Crown is bound by a duty of procedural fairness. Nevertheless the content of the duty of fairness in these circumstances is less ample than was contemplated in the decision of the Court of Appeal and, contrary to its opinion, the requirements of procedural fairness were met in the cases of the eight respondent sponsors.

The undertakings are valid contracts but they are also structured, controlled and supplemented by federal legislation. The debts created thereby are not only contractual but statutory, and as such their enforcement is not exclusively governed by the private law of contract.

The doctrine of procedural fairness has been a fundamental component of Canadian administrative law for over 30 years. As a general common law principle, it applies to every public authority making

soustrayant temporairement ou à jamais à leur obligation de remboursement. Ils soutiennent que le par. 145(2) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* (« LIPR »), qui dispose que Sa Majesté « peut recouvrer » le montant que le répondant s’est engagé à payer au titre d’un engagement, investit le créancier du pouvoir discrétionnaire de recouvrer ou non la créance. La juge des requêtes a conclu que le gouvernement n’était pas investi du pouvoir discrétionnaire d’apprécier dans chaque cas l’opportunité de recouvrer ou non la créance, que son obligation consistait à recouvrer les sommes dues et qu’il n’était pas légalement tenu de faire preuve d’équité envers les répondants en défaut. La Cour d’appel a accueilli l’appel et conclu que l’emploi du verbe « pouvoir » par le législateur indiquait que l’administration jouissait d’un certain pouvoir discrétionnaire. En outre, la province avait indûment abusé de son pouvoir discrétionnaire ou entravé son exercice parce que sa politique écartait tout accord de paiement partiel de la créance, une possibilité pourtant expressément prévue par le *Règlement sur l’immigration et la protection des réfugiés*. Elle a de plus estimé que les administrations avaient une obligation d’équité procédurale vis-à-vis des répondants.

Arrêt : Le pourvoi est accueilli en partie.

Il ressort de la loi que l’intention non équivoque du législateur est de recouvrer intégralement la somme due lorsque le répondant est en mesure de la rembourser, même par versements échelonnés sur plusieurs années suivant un accord conclu en application du Règlement. Cependant, le gouvernement doit traiter équitablement le répondant en défaut au regard de sa capacité financière et de toute situation qui milite contre le recouvrement immédiat. Dans l’exercice de ce pouvoir discrétionnaire, dont le législateur limite clairement la portée, il incombe à la Couronne de respecter l’équité procédurale. Or, dans ce contexte, l’étendue de l’obligation d’équité est moindre que celle envisagée par la Cour d’appel dans ses motifs et, contrairement à l’opinion exprimée par cette dernière, les exigences d’équité procédurale ont été respectées quant aux huit répondants intimés.

L’engagement constitue un contrat valide mais, par ailleurs, des dispositions législatives fédérales déterminent sa forme, le régissent et le complètent. La dette qui en résulte n’est pas seulement contractuelle, mais aussi légale, de sorte que son recouvrement n’est pas uniquement assujéti au droit contractuel privé.

Depuis plus de trente ans, l’équité procédurale est une composante fondamentale du droit administratif canadien. À titre de principe général de common law, une obligation de respecter l’équité dans la procédure incombe

an administrative decision which is not of a legislative nature and which affects the rights, privileges, or interests of an individual (subject of course to clear statutory language or necessary implication to the contrary). *Dunsmuir* does not detract from the general duty of fairness owed by administrative decision makers. Rather it acknowledged that in the specific context of the contract of employment at issue in the circumstances of that case dismissal was governed by contract law rather than public law. Here, in contrast, the terms of sponsorship are dictated and controlled by public law. The undertaking is required by statute. While there are some contractual aspects, it is the statutory framework that closely governs the rights and obligations of the parties and opens the door to the requirements of procedural fairness.

Section 132 of the Regulations obligates a sponsor to reimburse the Crown in right of Canada or a province for the cost of every benefit provided as social assistance to the sponsored family member during the term of the undertaking. The undertakings set out the obligations of the sponsor, the duration of the undertaking and the consequences of the default. They are binding notwithstanding any change in the sponsor's personal circumstances.

On a proper interpretation of the governing legislation, the Crown does have a limited discretion to delay enforcement action having regard to the sponsor's circumstances and to enter into agreements respecting terms of payment, but this discretion does not extend to the forgiveness of the statutory debt. Debt collection without any discretion would not advance the purposes of the *IRPA*. It would hardly promote "successful integration" to require individuals to remain in abusive relationships. Nor would the attempted enforcement of a debt against individuals without any means to pay further the interest of "Canadian society". Excessively harsh treatment of defaulting sponsors may risk discouraging others from bringing their relatives to Canada, which would undermine the policy of promoting family reunification.

Once the duty of procedural fairness has been found to exist, the particular legislative and administrative context is crucial to determining its content. It is clear from the legislative history of the *IRPA* that over the years Parliament has become increasingly concerned about the shift to the public treasury of a significant portion of the cost of supporting sponsored relatives. Family reunification is based on the essential condition that in exchange for admission to this country the needs of the immigrant will be looked after by the sponsor,

à tout organisme public qui rend des décisions administratives qui ne sont pas de nature législative et qui touchent les droits, privilèges ou biens d'une personne (sauf, évidemment, disposition législative claire ou déduction nécessaire écartant son application). L'arrêt *Dunsmuir* n'affaiblit pas l'obligation générale faite aux décideurs administratifs d'agir avec équité. Il reconnaît plutôt que dans le contexte particulier du contrat d'emploi en cause dans cette affaire, le renvoi ressortissait au droit contractuel, et non au droit public. Or, dans le présent dossier, le droit public fixe et régit les conditions du parrainage. L'engagement du répondant procède d'une exigence légale. Même s'il présente des aspects contractuels, le cadre légal régit de près les droits et les obligations des parties et ouvre la voie à l'application de l'équité procédurale.

Suivant l'art. 132 du Règlement, le répondant est tenu de rembourser à Sa Majesté du chef du Canada ou de la province en cause les sommes versées au parent parrainé pendant la durée de l'engagement à titre de prestations d'assistance sociale. L'engagement prévoit les obligations du répondant, sa période de validité et les conséquences de son non-respect. Il précise en outre qu'il demeure opposable au répondant indépendamment de la modification de sa situation personnelle.

Correctement interprétées, les dispositions législatives applicables confèrent à la Couronne un certain pouvoir discrétionnaire de reporter les mesures de recouvrement eu égard à la situation du répondant et de conclure un accord relatif aux modalités de remboursement, mais ce pouvoir ne lui permet pas de renoncer à la créance légale. Recouvrer les créances sans exercer quelque pouvoir discrétionnaire ne sert pas les fins de la *LIPR*. Aussi, ce n'est guère favoriser l'« intégration » d'une personne que de l'empêcher de se soustraire à une situation de violence. Il n'est pas non plus dans l'intérêt de la « société canadienne » de prendre des mesures pour recouvrer une créance auprès d'un débiteur qui n'a pas les moyens de rembourser la somme due. Une trop grande intransigeance vis-à-vis des répondants en défaut risque de décourager le parrainage au Canada et de compromettre ainsi la réunification des familles.

Une fois l'obligation d'équité procédurale établie, le contexte législatif et administratif en cause est fondamental à sa définition. L'historique de la *LIPR* révèle qu'au fil des ans, le législateur est devenu de plus en plus préoccupé du transfert au trésor public d'une partie importante des frais de subsistance des immigrants parrainés. La réunification des familles a pour assise la condition essentielle que c'est le répondant, et non l'État qui, en contrepartie de l'admission au pays de l'immigrant parrainé, satisfait aux besoins de ce dernier. Le

not by the public purse. Sponsors undertake these obligations in writing. They understand or ought to understand from the outset that default may have serious financial consequences for them. Here, the nature of the decision is final and specific in nature. It may result in the filing of a ministerial certificate in the Federal Court which is enforceable as if it were a judgment of that court. The *IRPA* does not provide a mechanism for sponsors to appeal the enforcement decision. This absence of other remedies militates in favour of a duty of fairness at the time of the enforcement decision. The effect of the decision on the sponsors is significant as sponsorship debts can be very large and accumulate quickly.

The content of the duty of procedural fairness in these cases is fairly minimal. It does not require an elaborate adjudicative process but it does oblige the Crown, prior to filing a certificate of debt with the Federal Court, (i) to notify a sponsor at his or her last known address of its claim; (ii) to afford the sponsor an opportunity within limited time to explain in writing his or her relevant personal and financial circumstances that are said to militate against immediate collection; (iii) to consider any relevant circumstances brought to its attention keeping in mind that the undertakings were the essential conditions precedent to allowing the sponsored immigrant to enter Canada in the first place; and (iv) to notify the sponsor of the government's decision. It is a purely administrative process and is a matter of debt collection. There is no obligation on the government decision maker to give reasons. The existence of the debt is reason enough to proceed.

Ontario did not improperly fetter its exercise of statutory discretion in adopting its current policy. Its terms are consistent with the requirements of the statutory regime and met the legitimate procedural expectations of the sponsors created by the text of their respective undertakings. Ontario's policy seeks to balance the interests of promoting immigration and family reunification on the one hand, and preventing abuse of the sponsorship scheme on the other. There is no evidence that the limited procedural protections afforded by Ontario have in any way undermined or frustrated the debt collection objective or resulted in unfairness to family sponsors.

Cases Cited

Distinguished: *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; **discussed:** *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; **referred to:** *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners*

répondant s'y engage par écrit. Il comprend dès le départ — ou il le devrait — que le non-respect de ses obligations l'expose à de graves conséquences financières. En l'espèce, la décision est de nature définitive et particulière. Elle peut déboucher sur le dépôt en Cour fédérale d'un certificat ministériel susceptible d'exécution comme s'il s'agissait d'un jugement de ce tribunal. La *LIPR* ne prévoit pas de mécanisme permettant au répondant d'en appeler de la décision de recouvrer la créance. L'absence de recours milite en faveur d'une obligation d'équité à l'étape de la décision d'entreprendre le recouvrement. Les répercussions de la décision sur le répondant sont importantes, car la somme qu'il doit peut être substantielle et augmenter rapidement.

L'obligation d'équité procédurale est somme toute minimale en l'espèce. Elle ne commande pas un processus décisionnel complexe, mais elle oblige l'État, préalablement au dépôt du certificat de créance à la Cour fédérale, (i) à donner au répondant un avis de sa réclamation à sa dernière adresse connue, (ii) à lui accorder un délai pour exposer par écrit les circonstances personnelles et financières qui militeraient contre le recouvrement immédiat de la créance, (iii) à tenir compte de tout élément pertinent qui lui est signalé en se rappelant que l'engagement du répondant était au départ la condition préalable essentielle à l'admission au Canada de l'immigrant parrainé et (iv) à informer le répondant de sa décision. La procédure est purement administrative, et il s'agit de recouvrer une créance. Le décideur administratif n'a aucune obligation de donner des motifs à l'appui de sa mesure. L'existence de la dette justifie à elle seule la mesure de recouvrement.

La politique actuelle de l'Ontario n'entrave pas indûment l'exercice de son pouvoir discrétionnaire légal. Les modalités que la province y établit sont compatibles avec les exigences du régime légal et répondent aux attentes légitimes sur le plan de la procédure que crée le libellé des engagements. La politique ontarienne vise à établir un équilibre entre la promotion de l'immigration et de la réunification des familles, d'une part, et la prévention de l'abus du régime de parrainage, d'autre part. Rien n'établit que les mesures minimales de protection procédurale prévues par l'Ontario ont de quelque manière compromis ou contrecarré l'objectif du recouvrement des créances ou fait en sorte que les répondants soient victimes d'iniquité.

Jurisprudence

Distinction d'avec l'arrêt : *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; **arrêt analysé :** *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; **arrêts mentionnés :** *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional*

of Police, [1979] 1 S.C.R. 311; *Cardinal v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643; *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653; *Mount Sinai Hospital Center v. Quebec (Minister of Health and Social Services)*, 2001 SCC 41, [2001] 2 S.C.R. 281; *Ocean Port Hotel Ltd. v. British Columbia (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, 2001 SCC 52, [2001] 2 S.C.R. 781; *Rhine v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 442; *Peter G. White Management Ltd. v. Canada (Minister of Canadian Heritage)*, 2006 FCA 190, [2007] 2 F.C.R. 475; *Canada v. Crosson* (1999), 169 F.T.R. 218; *Optical Recording Corp. v. Canada*, [1991] 1 F.C. 309; *Monsanto Canada Inc. v. Ontario (Superintendent of Financial Services)*, 2004 SCC 54, [2004] 3 S.C.R. 152; *Greater Toronto Airports Authority v. International Lease Finance Corp.* (2004), 69 O.R. (3d) 1; *Ward-Price v. Mariners Haven Inc.* (2001), 57 O.R. (3d) 410; *Houde v. Quebec Catholic School Commission*, [1978] 1 S.C.R. 937; *Moreau-Bérubé v. New Brunswick (Judicial Council)*, 2002 SCC 11, [2002] 1 S.C.R. 249; *C.U.P.E. v. Ontario (Minister of Labour)*, 2003 SCC 29, [2003] 1 S.C.R. 539.

Statutes and Regulations Cited

Financial Administration Act, R.S.C. 1985, c. F-11, s. 23.
Immigration Act, R.S.C. 1985, c. I-2, ss. 108(2), 114(1)(c), 115, 118(1), (2).
Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 2(2), 3, 12, 14(2), 145(2), (3), 146.
Immigration and Refugee Protection Regulations, SOR/2002-227, ss. 132, 135.
Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172, s. 5(2)(g) [ad. SOR/97-145, s. 3].
Interpretation Act, R.S.C. 1985, c. I-21, s. 11.

Authors Cited

Brown, Donald J. M., and John M. Evans, with the assistance of Christine E. Deacon. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*. Toronto: Canvasback, 1998 (loose-leaf updated July 2010).
Mullan, David J. *Administrative Law*. Toronto: Irwin Law, 2001.
Régimbald, Guy. *Canadian Administrative Law*. Markham, Ont.: LexisNexis, 2008.
Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. Markham, Ont.: LexisNexis, 2008.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (Laskin, Simmons and Lang J.J.A.), 2009 ONCA 794, 98 O.R. (3d) 1, 313 D.L.R. (4th)

Board of Commissioners of Police, [1979] 1 R.C.S. 311; *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643; *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653; *Centre hospitalier Mont-Sinai c. Québec (Ministre de la Santé et des Services sociaux)*, 2001 CSC 41, [2001] 2 R.C.S. 281; *Ocean Port Hotel Ltd. c. Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, 2001 CSC 52, [2001] 2 R.C.S. 781; *Rhine c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 442; *Peter G. White Management Ltd. c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*, 2006 CAF 190, [2007] 2 R.C.F. 475; *Canada c. Crosson*, 1999 CanLII 8350; *Optical Recording Corp. c. Canada*, [1991] 1 C.F. 309; *Monsanto Canada Inc. c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, 2004 CSC 54, [2004] 3 R.C.S. 152; *Greater Toronto Airports Authority c. International Lease Finance Corp.* (2004), 69 O.R. (3d) 1; *Ward-Price c. Mariners Haven Inc.* (2001), 57 O.R. (3d) 410; *Houde c. Commission des écoles catholiques de Québec*, [1978] 1 R.C.S. 937; *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, 2002 CSC 11, [2002] 1 R.C.S. 249; *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, 2003 CSC 29, [2003] 1 R.C.S. 539.

Lois et règlements cités

Loi d'interprétation, L.R.C. 1985, ch. I-21, art. 11.
Loi sur l'immigration, L.R.C. 1985, ch. I-2, art. 108(2), 114(1)c, 115, 118(1), (2).
Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 2(2), 3, 12, 14(2), 145(2), (3), 146.
Loi sur la gestion des finances publiques, L.R.C. 1985, ch. F-11, art. 23.
Règlement sur l'immigration de 1978, DORS/78-172, art. 5(2)g [aj. DORS/97-145, art. 3].
Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, DORS/2002-227, art. 132, 135.

Doctrine citée

Brown, Donald J. M., and John M. Evans, with the assistance of Christine E. Deacon. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*. Toronto: Canvasback, 1998 (loose-leaf updated July 2010).
Mullan, David J. *Administrative Law*. Toronto: Irwin Law, 2001.
Régimbald, Guy. *Canadian Administrative Law*. Markham, Ont.: LexisNexis, 2008.
Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. Markham, Ont.: LexisNexis, 2008.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (les juges Laskin, Simmons et Lang), 2009 ONCA 794, 98 O.R. (3d) 1, 313 D.L.R. (4th)

137, 259 O.A.C. 33, 5 Admin. L.R. (5th) 184, 85 Imm. L.R. (3d) 1, [2009] O.J. No. 4792 (QL), 2009 CarswellOnt 6992, setting aside a decision of Wilson J., Superior Court of Justice, September 11, 2008, unreported. Appeal allowed in part.

Urszula Kaczmarczyk and Christine Mohr, for the appellant the Attorney General of Canada.

Robert H. Ratcliffe, Sara Blake and Baaba Forson, for the appellant the Attorney General of Ontario.

Lucas E. Lung and Lisa Loader, for the respondents Pritpal Singh Mavi, Maria Cristina Jatuff de Altamirano, Oleg Grankin, Raymond Hince and Homa Vossoughi.

Lorne Waldman and Jacqueline Swaisland, for the respondent Nedzad Dzihic.

Hugh M. Evans, for the respondents Rania El-Murr and Hamid Zebaradami.

Ranjan K. Agarwal and Daniel T. Holden, for the intervener the South Asian Legal Clinic of Ontario.

Chantal Tie, Carole Simone Dahan and Aviva Basman, for the intervener the Canadian Council for Refugees.

Geraldine Sadoway, for the intervener the Metropolitan Action Committee on Violence against Women and Children.

Guy Régimbald, for the intervener the Canadian Civil Liberties Association.

The judgment of the Court was delivered by

[1] BINNIE J. — Since 1978, Canada has allowed Canadian citizens or permanent residents to sponsor their relatives to immigrate to Canada. Family reunification was an important objective of the former *Immigration Act*, R.S.C. 1985, c. I-2, and remains so under the successor legislation enacted

137, 259 O.A.C. 33, 5 Admin. L.R. (5th) 184, 85 Imm. L.R. (3d) 1, [2009] O.J. No. 4792 (QL), 2009 CarswellOnt 6992, qui a infirmé un jugement de la juge Wilson de la Cour supérieure de justice, en date du 11 septembre 2008, non publié. Pourvoi accueilli en partie.

Urszula Kaczmarczyk et Christine Mohr, pour l'appelant le procureur général du Canada.

Robert H. Ratcliffe, Sara Blake et Baaba Forson, pour l'appelant le procureur général de l'Ontario.

Lucas E. Lung et Lisa Loader, pour les intimés Pritpal Singh Mavi, Maria Cristina Jatuff de Altamirano, Oleg Grankin, Raymond Hince et Homa Vossoughi.

Lorne Waldman et Jacqueline Swaisland, pour l'intimé Nedzad Dzihic.

Hugh M. Evans, pour les intimés Rania El-Murr et Hamid Zebaradami.

Ranjan K. Agarwal et Daniel T. Holden, pour l'intervenante South Asian Legal Clinic of Ontario.

Chantal Tie, Carole Simone Dahan et Aviva Basman, pour l'intervenant le Conseil canadien pour les réfugiés.

Geraldine Sadoway, pour l'intervenant Metropolitan Action Committee on Violence against Women and Children.

Guy Régimbald, pour l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles.

Version française du jugement de la Cour rendu par

[1] LE JUGE BINNIE — Depuis 1978, citoyens et résidents permanents canadiens peuvent parrainer les membres de leur famille qui sont désireux d'immigrer au Canada. La réunification des familles était un objectif important de l'ancienne *Loi sur l'immigration*, L.R.C. 1985, ch. I-2, et elle

in 2001 as the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (“IRPA”). Of the over 2 million permanent residents admitted to this country between 1997 and 2007, 615,000 (or 27%) are members of the family class. If such persons after arriving in Canada obtain social assistance (contrary to their sponsor’s undertaking of support), the sponsor is deemed to have defaulted and either the provincial or federal government may recover from the sponsor the cost of providing social assistance.

[2] The present proceedings were initiated by eight sponsors who denied liability under their undertakings. As will be explained, the undertakings are valid contracts but they are also structured, controlled and supplemented by federal legislation. The debts created thereby are not only contractual but statutory, and as such their enforcement is not exclusively governed by the private law of contract. The issue raised by this appeal is the extent to which, if at all, the government is constrained by considerations of procedural fairness in making enforcement decisions in relation to these statutory debts.

[3] The Attorney General of Canada argues (and the applications judge agreed) that the Crown is not required even to notify an allegedly defaulting sponsor of its claim prior to filing with the Federal Court a ministerial certificate of the alleged debt which becomes, automatically, enforceable as if it were a judgment of that court. He argues that the legislation imposes on the Crown a *duty* (not a discretion) to collect sponsorship debts in full. He denies that in carrying out this duty there is any obligation of procedural fairness.

[4] On a proper interpretation of the governing legislation, however, I believe the Crown *does* have a limited discretion in these collections. The discretion enables the governments to delay enforcement action having regard to the sponsor’s circumstances and to enter into agreements

le demeure sous le régime de la loi qui la remplace depuis 2001, la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (« LIPR »). Vingt-sept pour cent (615 000) des plus de deux millions de résidents permanents admis au pays de 1997 à 2007 l’ont été au titre du regroupement familial. Lorsqu’un parent ainsi parrainé a recours à l’assistance sociale malgré l’engagement du répondant de subvenir à ses besoins, ce dernier est réputé manquer à ses obligations, et l’administration provinciale ou fédérale peut lui réclamer le coût ainsi supporté par l’État.

[2] Les instances à l’origine du pourvoi ont été engagées par huit répondants qui niaient toute responsabilité résultant de leurs engagements. Comme je l’explique ci-après, l’engagement constitue un contrat valide mais, par ailleurs, des dispositions législatives fédérales déterminent sa forme, le régissent et le complètent. La dette qui en résulte n’est pas seulement contractuelle, mais aussi légale, de sorte que son recouvrement n’est pas uniquement assujéti au droit contractuel privé. Dans la présente affaire, la Cour doit décider si, lorsqu’il entreprend de recouvrer une telle créance légale, l’État doit respecter l’équité procédurale et, dans l’affirmative, dans quelle mesure il y est tenu.

[3] Le procureur général du Canada prétend — et la juge des requêtes lui donne raison — que la Couronne peut, sans même en informer au préalable le répondant qui serait en défaut, déposer à la Cour fédérale un certificat ministériel constatant la créance alléguée, lequel est alors immédiatement exécutoire comme s’il s’agissait d’un jugement de la cour. Il soutient que la Couronne a légalement l’*obligation* (et non le pouvoir discrétionnaire) de recouvrer intégralement la somme due par un répondant et il nie qu’elle soit tenue au respect de l’équité procédurale lorsqu’elle s’acquitte de cette obligation.

[4] J’estime toutefois que, correctement interprétées, les dispositions législatives applicables *confèrent* à la Couronne un certain pouvoir discrétionnaire dans le recouvrement d’une telle créance. Les administrations peuvent donc reporter les mesures de recouvrement eu égard à la situation du

respecting terms of payment, but not simply to forgive the statutory debt. On the evidence, Ontario has had in place a discretionary policy respecting the collection of family sponsorship debts for many years, both before and after the enactment of the *IRPA* in 2001.

[5] In the exercise of this discretion, which Parliament has made clear is narrow in scope, the Crown is bound by a duty of procedural fairness. The content of this duty is fairly minimal. The Crown is obliged prior to filing a certificate of debt with the Federal Court (i) to notify a sponsor at his or her last known address of its claim; (ii) to afford the sponsor an opportunity within limited time to explain in writing his or her relevant personal and financial circumstances that are said to militate against immediate collection; (iii) to consider any relevant circumstances brought to its attention keeping in mind that the undertakings were the essential conditions precedent to allowing the sponsored immigrant to enter Canada in the first place; and (iv) to notify the sponsor of the government's decision. This is a purely administrative process. It is a matter of debt collection. There is no obligation on the government decision maker to give reasons. The existence of the debt is, in the context of this particular program, reason enough to proceed.

[6] Although the respondents took the position in the courts below that they should be altogether “discharged from their sponsorship obligations” (2009 ONCA 794, 98 O.R. (3d) 1, at para. 6), they took the less extravagant position in this Court that they

do not dispute that undertakings are enforceable. Nor do they dispute that undertakings should be enforced in the overwhelming majority of cases. They are merely asking that the [governments] properly exercise the discretion that was granted to them and consider their circumstances before making the decision to enforce. [R.F., at para. 5]

[7] The Ontario Court of Appeal held that the Ontario government's deferral policy improperly

répondant et conclure un accord relatif aux modalités de remboursement, mais elles ne peuvent pas simplement renoncer à la créance légale. La preuve révèle que depuis de nombreuses années — tant avant qu'après l'adoption de la *LIPR* en 2001 —, l'Ontario applique une politique discrétionnaire à l'égard du recouvrement des sommes dues par des répondants.

[5] Dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, dont le législateur limite clairement la portée, il incombe à la Couronne de respecter l'équité procédurale; il s'agit d'une obligation somme toute minimale. Avant de déposer le certificat de créance à la Cour fédérale, la Couronne doit (i) donner au répondant un avis de sa réclamation à sa dernière adresse connue, (ii) lui accorder un délai pour exposer par écrit les circonstances personnelles et financières qui militeraient contre le recouvrement immédiat de la créance, (iii) tenir compte de tout élément pertinent qui lui est signalé en se rappelant que l'engagement du répondant était au départ la condition préalable essentielle à l'admission au Canada de l'immigrant parrainé et (iv) informer le répondant de sa décision. La procédure est purement administrative. Il s'agit de recouvrer une créance. Le décideur administratif n'a nulle obligation de donner des motifs à l'appui de sa mesure. En ce qui concerne ce programme précis, l'existence de la dette justifie à elle seule la mesure de recouvrement.

[6] Les intimés ont soutenu devant les juridictions inférieures qu'ils devaient être entièrement [TRADUCTION] « libérés de leurs obligations à titre de répondants » (2009 ONCA 794, 98 O.R. (3d) 1, par. 6), mais devant notre Cour, leurs prétentions sont plus raisonnables car ils

[TRADUCTION] ne contestent pas que les engagements sont susceptibles d'exécution ni que, dans presque tous les cas, il convient d'en obtenir l'exécution. Ils demandent simplement que [l'État] exerce convenablement son pouvoir discrétionnaire et qu'il tienne compte de la situation de l'intéressé avant de prendre la décision de recouvrer une créance. [m.i., par. 5]

[7] La Cour d'appel de l'Ontario conclut que la politique du gouvernement ontarien en matière de

fettered its statutory discretion in a manner “inconsistent with the overall legislative scheme” (para. 132). While I agree (as stated) with the court below that the sponsors are entitled to a basic level of procedural fairness, my view is that the Ontario guidelines are quite adequate in that regard and are consistent with the statutory scheme. Moreover, the contention of the respondent sponsors that they are entitled to a more elaborate “process” of decision making must be rejected. We are, after all, dealing with statutory debt collection. I would allow the appeal in part but as these appeals can properly be characterized as test cases, I would do so without costs.

I. Facts

[8] Foreign nationals may apply to become permanent residents and eventually citizens, under three broad categories: the family class, the economic class and the refugee class (*IRPA*, s. 12). A permanent resident or citizen wishing to sponsor a family member initiates the process by making a sponsorship application. Sponsors must be over 18 years of age, and meet detailed financial and other requirements. Family class members are not assessed independently on their ability to support themselves. Since they obtain their permanent residence status on the sole basis of being in a familial relationship with a sponsor, they are not required to meet the financial or other selection requirements which are imposed on other classes of immigrants.

A. *The Sponsors*

[9] The respondents to this appeal are eight sponsors whose relatives received social assistance and who are therefore deemed to have defaulted on their undertaking.

[10] The respondent Dzihic sponsored his fiancée in 2002. His allegation is that when she arrived in Canada she refused to live with him or marry

report entrave indûment son pouvoir discrétionnaire en ce qu'elle est [TRADUCTION] « incompatible avec le régime législatif dans son ensemble » (par. 132). Même si je conviens (je le rappelle) avec le tribunal inférieur que le répondant a droit au respect d'un minimum d'équité procédurale, j'estime que les lignes directrices ontariennes sont tout à fait adéquates sous ce rapport et conformes aux dispositions législatives applicables. De plus, il faut écarter la prétention des répondants intimés voulant qu'ils aient droit à l'étoffement du processus décisionnel. Il ne s'agit après tout que du recouvrement d'une créance légale. Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi en partie, mais comme les appels peuvent à juste titre être qualifiés de causes types, je le ferais sans adjuger de dépens.

I. Les faits

[8] L'étranger désireux d'acquérir la résidence permanente puis la citoyenneté canadiennes peut présenter une demande au titre de l'une ou l'autre des trois catégories générales prévues : le regroupement familial, l'immigration économique et les réfugiés (*LIPR*, art. 12). Le résident permanent ou citoyen canadien qui souhaite parrainer un membre de sa famille entame le processus en présentant une demande de parrainage. Le répondant doit être âgé de 18 ans ou plus et satisfaire à des exigences précises, notamment sur le plan financier. Le membre de la famille ne fait pas l'objet d'un examen pour déterminer sa capacité de subvenir à ses besoins. En effet, la résidence permanente lui étant accordée sur le seul fondement de son lien de parenté avec le répondant, il n'a pas à satisfaire aux exigences, notamment financières, qui s'appliquent aux immigrants d'autres catégories.

A. *Les répondants*

[9] Les intimés en l'espèce sont huit répondants réputés avoir manqué à leur engagement du fait que la personne parrainée a bénéficié d'assistance sociale.

[10] En 2002, M. Dzihic a parrainé sa fiancée qui, une fois arrivée au Canada, aurait refusé de vivre avec lui ou de l'épouser. Il en a informé le ministère

him. Mr. Dzihic notified the immigration department and an order was made for her deportation. However, his fiancée appealed the order successfully without any notice to or input from Mr. Dzihic. He says he was unaware of her success or the fact that she subsequently received social assistance totalling \$10,510.65 as of July 2007, for which he is now responsible.

[11] The respondent El-Murr sponsored her father, mother and two brothers in 1995 while she was unemployed. Her husband was employed at the time and he co-signed the undertaking. After the family members arrived in Canada, Ms. El-Murr left her husband because of alleged abuse and she went on social assistance as did her parents and one brother. The debt amount as of February 2006 is \$94,242.16 and she says she cannot afford to repay this amount.

[12] The respondent Grankin sponsored his mother in 1999. He claims that he subsequently lost his job and had to apply for social assistance. He was thus unable to support his mother after her arrival in Canada. His mother applied for social assistance and received it. Mr. Grankin states that had he known he was responsible for repaying the benefits, he would not have permitted his mother to apply for assistance. As of June 2007 his total debt was \$54,426.39.

[13] The respondent Hince married Ms. Patel who was on a visitor's visa in 2002. She returned to India and Mr. Hince sponsored her and her daughter to return to Canada. They did so in 2006 and lived briefly with Mr. Hince, then left. He says he was unaware that she subsequently received social assistance. His job is low paying and does not permit him, he says, to repay the social assistance amount due as of June 2007 of \$10,547.65. He believes he was exploited by Ms. Patel to enable her to gain immigration status.

[14] The respondent de Altamirano and her husband sponsored her mother in 2000. After arriving in Canada, her mother suffered a stroke.

de l'Immigration, qui a pris une mesure d'expulsion contre l'intéressée. Celle-ci a cependant interjeté appel et obtenu l'annulation de la mesure sans en informer l'intimé, qui dit avoir aussi ignoré qu'elle avait par la suite touché des prestations d'assistance sociale qui, en juillet 2007, totalisaient 10 510,65 \$ et qu'il est aujourd'hui tenu de rembourser.

[11] En 1995, M^{me} El-Murr a parrainé son père, sa mère et ses deux frères. Elle était sans emploi, mais son mari travaillait et a cosigné l'engagement. Après l'arrivée des membres de sa famille au Canada, M^{me} El-Murr a quitté son mari parce qu'il aurait fait preuve de violence à son endroit. Ses parents, un de ses frères et elle ont dû recourir à l'assistance sociale. La somme due s'élevait en février 2006 à 94 242,16 \$, et l'intimée se dit incapable de la rembourser.

[12] M. Grankin a parrainé sa mère en 1999. Il dit avoir perdu son emploi par la suite et avoir été contraint de demander des prestations d'assistance sociale. Une fois sa mère arrivée au Canada, il ne pouvait subvenir à ses besoins, de sorte qu'elle a demandé et obtenu de l'assistance sociale. M. Grankin affirme que s'il avait su qu'il devrait rembourser les prestations, il n'aurait pas laissé sa mère en demander. En juin 2007, sa dette totale s'élevait à 54 426,39 \$.

[13] En 2002, M. Hince a épousé M^{me} Patel, qui visitait alors le Canada munie du visa requis. M^{me} Patel est rentrée en Inde, puis M. Hince l'a parrainée ainsi que sa fille. Elles sont revenues au pays en 2006 et ont vécu peu de temps avec M. Hince, puis elles l'ont quitté. L'intimé affirme qu'il ignorait que M^{me} Patel avait subséquentement touché des prestations d'assistance sociale. Comme son emploi n'est pas très rémunérateur, il n'est pas en mesure de rembourser les prestations versées, qui s'élevaient en juin 2007 à 10 547,65 \$. Il croit que M^{me} Patel s'est simplement servi de lui pour immigrer au Canada.

[14] En 2000, M^{me} de Altamirano a parrainé sa mère conjointement avec son mari. Après son arrivée au Canada, la mère de l'intimée a subi un

Ms. de Altamirano applied for benefits to pay for her mother's institutional care. She alleges that she was encouraged to do so by a case worker and did not realize that she would have a responsibility to repay the benefits — as of May 2007 said to be \$54,559.99.

[15] The respondent Mavi sponsored his father in 1996. He alleges he did not read the application or understand it. His father arrived in Canada in 1997 and lived with Mr. Mavi. There was a falling out and the father left. Mr. Mavi learned in 2005 that his father had collected benefits and he contacted the government to advise that his own health was not good, which limited his ability to work. The amount of benefits said to be owed as of June 2005 is \$17,818.08.

[16] The respondent Vossoughi applied to sponsor her mother at a time when she was married. In 2002, she left her husband because, she says, of abuse. In 2003, her mother arrived in Canada. Ms. Vossoughi says she could not support her mother and her mother went on social assistance. She alleges she did not realize she was responsible for repaying the benefits. The amount said to be owed pursuant to the undertaking as of July 2007 is \$28,754.71.

[17] The respondent Zebaradami sponsored his fiancée in 2000. She arrived in Canada in 2001 but only stayed with him for a few weeks, then left him for another man. She received social assistance benefits of \$22,158.02 as of July 2007. Mr. Zebaradami says he was duped and that his former fiancée only used him to gain status in Canada.

[18] The Government of Ontario, which in each case paid the social assistance to the needy relative, took steps to enforce the debt against each of the sponsors. In applications filed in the Ontario Superior Court of Justice, the eight sponsors sought various declarations the result of which, if granted, would be to avoid payment, either temporarily or permanently.

accident vasculaire cérébral. M^{me} de Altamirano a demandé des prestations pour l'hébergement de sa mère dans un centre de soins. Elle dit y avoir été incitée par l'agent au dossier et ne pas avoir compris qu'elle aurait à rembourser les prestations, lesquelles se chiffraient en mai 2007 à 54 559,99 \$.

[15] En 1996, M. Mavi a parrainé son père. Il n'aurait ni lu ni compris la demande. En 1997, son père est arrivé au pays et a habité chez lui. Leur relation s'est détériorée, puis le père est parti. En 2005, M. Mavi a appris que son père avait touché des prestations. Il a alors communiqué avec les autorités compétentes pour les informer de ses problèmes de santé et de son aptitude limitée au travail. Les prestations dont on lui réclame le remboursement se chiffraient au mois de juin 2005 à 17 818,08 \$.

[16] M^{me} Vossoughi était mariée lorsqu'elle a entrepris de parrainer sa mère. En 2002, elle s'est séparée de son mari parce qu'il aurait été violent. En 2003, sa mère est arrivée au Canada. L'intimée ne pouvait subvenir aux besoins de sa mère, qui a donc eu recours à l'assistance sociale. M^{me} Vossoughi dit ne pas avoir été consciente du fait qu'il lui faudrait rembourser les prestations. Le montant dû au titre de l'engagement s'élevait en juillet 2007 à 28 754,71 \$.

[17] En 2000, M. Zebaradami a parrainé sa fiancée, qui est arrivée au Canada en 2001. Après n'avoir cohabité avec lui que quelques semaines, sa fiancée l'a quitté pour un autre homme. En juillet 2007, elle avait touché 22 158,02 \$ de prestations d'assistance sociale. M. Zebaradami prétend avoir été dupé et que sa fiancée s'est servie de lui pour immigrer au Canada.

[18] Le gouvernement de l'Ontario, qui dans chacun des cas a versé les prestations d'assistance sociale au parent dans le besoin, a entrepris d'en recouvrer le montant. Les huit répondants ont demandé à la Cour supérieure de justice de l'Ontario de rendre divers jugements déclaratoires les soustrayant temporairement ou à jamais à leur obligation de remboursement.

B. *The Undertakings*

[19] The undertakings signed by Mr. Grankin, Mr. Zebaradami and Ms. de Altamirano contained the following statement with respect to the possibility that enforcement might be deferred (with similar statements made in the undertakings signed by Ms. Vossoughi, Mr. Dzihic and Mr. Hince):

The Minister may choose not to take action to recover money from a Sponsor or a Sponsor's spouse (if Co-signer) who has defaulted in a situation of abuse or in other appropriate circumstances. The decision of the Minister not to act at a particular time does not cancel the debt, which may be recovered by the Minister when circumstances have changed. [Emphasis added.]

C. *Federal and Provincial Policies*

[20] The Canada-Ontario Memorandum of Understanding on Information Sharing — 2004 (“MOU”), provides for the sharing of information in order to facilitate, *inter alia*, the enforcement of sponsorship debts. Section 6 of the MOU states that sponsorship debts are “payable on demand”, but that default may be cured in cases where a province accepts partial payment of the debt. Ontario will apply its own guidelines to determine whether collection action should be undertaken immediately or deferred, e.g. in cases of family violence.

[21] The Ontario policy itself states that certain cases of default would not be referred for collection, namely where the person is incapacitated and unable to pay, where there is evidence of domestic violence, where the sponsor himself or herself is in receipt of social assistance, or where other “documented extraordinary circumstances” exist. The Attorney General of Ontario contends (unlike his federal counterpart) that the federal legislation does permit a measure of discretion, and that Ontario's policies are fully compliant. He claims however that relations between Ontario and the sponsors are governed only by rules applicable to private contracts.

B. *Les engagements*

[19] Les engagements signés par M. Grankin, M. Zebaradami et M^{me} de Altamirano précisent ce qui suit relativement à la possibilité de reporter le recouvrement de sommes dues (les engagements signés par M^{me} Vossoughi, M. Dzihic et M. Hince comportent une clause analogue) :

Le Ministre peut décider de ne prendre aucune mesure pour recouvrer les sommes dues d'un Répondant et du conjoint cosignataire qui ont manqué à leur engagement parce qu'ils se trouvaient dans une situation abusive ou dans d'autres circonstances valables. Une telle décision du Ministre, prise à un moment bien précis, n'a pas pour effet d'annuler les dettes; le Ministre peut recouvrer les sommes dues lorsque la situation du Répondant et du conjoint cosignataire change. [Je souligne.]

C. *Les politiques appliquées aux paliers fédéral et provincial*

[20] Le Protocole d'entente Canada-Ontario sur l'échange de renseignements — 2004 vise à faciliter entre autres le recouvrement d'une somme due par un répondant. Son article 6 dispose qu'une telle somme est « payable sur demande », mais que le débiteur peut remédier au manquement en remboursant partiellement la somme avec l'accord de la province. L'Ontario applique ses propres lignes directrices pour déterminer si, dans un cas de violence familiale, il convient de prendre immédiatement des mesures de recouvrement ou de les reporter.

[21] La politique ontarienne elle-même prévoit certains cas où le manquement à l'engagement ne donne pas lieu à des mesures de recouvrement, notamment lorsque le répondant ne peut payer la somme due en raison d'une incapacité, lorsque la violence familiale est établie, lorsque le répondant est lui-même prestataire d'aide sociale ou lorsqu'il existe d'autres « circonstances exceptionnelles bien documentées ». Le procureur général de l'Ontario soutient (contrairement à son homologue fédéral) que la loi fédérale confère effectivement un certain pouvoir discrétionnaire et que la politique de la province est tout à fait conforme. Il prétend cependant que les rapports entre la province et les répondants sont seulement régis par les règles applicables aux contrats de gré à gré.

[22] The respondent sponsors contend (and the Court of Appeal agreed) that the wording of the undertakings should be taken into account in the interpretation of the governing legislation.

II. Statutory Framework

[23] Pursuant to s. 132 of the *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227, a sponsor is obliged to reimburse the Crown in right of Canada or a province, for the cost of every benefit provided as social assistance to the sponsored family member during the term of undertaking — formerly 10 years but now 3 years for a spouse or a dependent child 22 years of age or older and 10 years for a dependent child less than 22 years of age and all other family members (s. 132(1)). The undertakings set out the obligations of the sponsor, the duration of the undertaking and the consequences of default, and stated that the undertaking would be binding notwithstanding any change in the sponsor's personal circumstances.

[24] Section 108(2) of the former *Immigration Act* authorized the federal government to enter into agreements with the provinces for the purposes of implementing immigration programs. Section 114(1)(c) authorized the executive to create regulations with respect to sponsorships and s. 115 allowed the Minister to create forms necessary to implement the program (such Ministerial authority was the basis for the undertakings at issue here, which were drafted by the Department of Citizenship and Immigration and signed by each sponsor). Pursuant to s. 118(1) of the former Act, the federal government could assign an undertaking to a province in order to allow that province to recover social assistance payments from the sponsor directly. The new *IRPA* eliminated the need for such an assignment of the debt.

[25] The collection procedure under the old *Immigration Act* was also more cumbersome than under the new *IRPA*. The former s. 118(2) required governments to obtain a judgment from a court of competent jurisdiction in order to enforce the sponsorship debt. Public monies spent as a result

[22] Les répondants intimés avancent (et la Cour d'appel leur donne raison) qu'il faut prendre en compte le libellé des engagements pour interpréter les dispositions législatives applicables.

II. Le cadre légal

[23] Suivant l'art. 132 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227, le répondant est tenu de rembourser à Sa Majesté du chef du Canada ou de la province en cause les prestations versées au parent parrainé à titre d'assistance sociale pendant la durée de l'engagement, laquelle était auparavant de 10 ans, mais est désormais de 3 ans pour l'époux ou l'enfant à charge âgé de 22 ans ou plus et de 10 ans pour l'enfant à charge âgé de moins de 22 ans et tout autre membre de la famille (par. 132(1)). L'engagement prévoit les obligations du répondant, sa période de validité et les conséquences de son non-respect; il précise en outre qu'il demeure opposable au répondant indépendamment de la modification de sa situation personnelle.

[24] Le paragraphe 108(2) de l'ancienne *Loi sur l'immigration* autorisait le gouvernement fédéral à conclure avec les provinces des accords de mise en œuvre des programmes d'immigration. L'alinéa 114(1)c accordait le pouvoir de prendre des règlements sur le parrainage, et l'art. 115 permettait au ministre d'établir les formulaires nécessaires à la mise en œuvre du programme (c'est en application de ce pouvoir que les engagements signés par les répondants intimés ont été rédigés par le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration). Suivant le par. 118(1) de l'ancienne loi, le gouvernement fédéral pouvait céder un engagement à une province afin qu'elle puisse recouvrer directement du répondant le montant des prestations d'assistance sociale versées. La nouvelle *LIPR* rend inutile la cession de la créance.

[25] Aussi, la procédure de recouvrement était plus contraignante sous le régime de l'ancienne *Loi sur l'immigration* que sous celui de la *LIPR*. L'ancien par. 118(2) obligeait l'administration en cause à obtenir d'un tribunal compétent un jugement lui permettant de recouvrer la somme due par le

of a breach of an undertaking were deemed to be a “debt due to Her Majesty in right of Canada or in right of the province to which the undertaking is assigned” and “may be recovered from the person or organization that gave the undertaking”. Section 5(2)(g) of the old Regulations stated that default on an existing undertaking was a bar to additional sponsorships (*Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172, as amended by SOR/97-145, s. 3*).

[26] In 2002, the *IRPA* made important changes to the rules governing the family immigration class. Section 14(2)(e) confers broad powers to make regulations with respect to sponsorship undertakings. Section 145(2) is central to the issue of the Minister’s discretion on this appeal. It states in relevant part:

... an amount that a sponsor is required to pay under the terms of an undertaking is payable on demand to Her Majesty in right of Canada and Her Majesty in right of the province concerned and may be recovered by Her Majesty in either or both of those rights.

The respondent sponsors contend that “may” is permissive and indicates, they say, the existence of a Crown discretion to collect or not to collect the debt.

[27] The *IRPA* streamlined the enforcement of sponsorship debt. It is no longer necessary for the federal undertakings to be assigned to the provinces before they can be enforced by the province. Furthermore, s. 145(3) negates the effect of limitations statutes by prescribing that the debt may be recovered “at any time”.

[28] Governments no longer even have to obtain a judgment to engage Federal Court processes to enforce the debt. Section 146 allows the Minister to certify the debt immediately or within 30 days of default, depending on the circumstances, and register that certificate with the Federal Court, giving it the same force as a judgment.

répondant. Les fonds publics versés à cause du manquement à un engagement étaient réputés constituer des « créances de Sa Majesté du chef du Canada ou de la province à qui la cession a été faite » et pouvaient « être recouverts [. . .] auprès de la personne ou du groupe qui a pris l’engagement ». Suivant l’alinéa 5(2)g de l’ancien règlement, le manquement à un engagement faisait obstacle à tout autre parrainage (*Règlement sur l’immigration de 1978, DORS/78-172, modifié par DORS/97-145, art. 3*).

[26] En 2002, la *LIPR* a profondément modifié les règles applicables à l’immigration au titre du regroupement familial. L’alinéa 14(2)e confère le pouvoir général de prendre des règlements en matière d’engagement de parrainage. Le paragraphe 145(2), dont en particulier le passage qui suit, est déterminant pour ce qui est de savoir si, en l’espèce, le ministre jouit ou non d’un pouvoir discrétionnaire :

... le montant que le répondant s’est engagé à payer au titre d’un engagement est payable sur demande et constitue une créance de Sa Majesté du chef du Canada et de Sa Majesté du chef de la province que l’une ou l’autre, ou les deux, peut recouvrer.

Les répondants intimés prétendent que l’emploi du verbe « pouvoir » rend la mesure facultative et investit la Couronne du pouvoir discrétionnaire de recouvrer ou non la créance.

[27] La *LIPR* a simplifié l’exécution de l’obligation du répondant. Il n’est plus nécessaire que l’engagement pris vis-à-vis de l’État fédéral soit cédé à la province pour que celle-ci puisse le faire respecter. En outre, le par. 145(3) fait obstacle à la prescription en disposant que « [l]e recouvrement de la créance n’est pas affecté par le seul écoulement du temps ».

[28] Les administrations n’ont même plus à engager une instance en Cour fédérale pour recouvrer les sommes qui leur sont dues. L’article 146 permet au ministre de constater par certificat le montant en souffrance sans délai ou dans les 30 jours qui suivent le manquement, selon les circonstances, et d’enregistrer le certificat à la Cour fédérale pour qu’il soit assimilé à un jugement de celle-ci.

[29] The new Regulations provide in s. 135 that default begins when the government makes a payment and ends when the sponsor either reimburses the government “in full or in accordance with an agreement with that government”, or when the sponsor ceases to be in breach of the undertaking. The Attorney General of Canada takes comfort from the *IRPA*'s elimination of any judicial process prior to the Minister's authority to invoke Federal Court enforcement. The respondent sponsors, on the other hand, argue that elimination of prior judicial authorization makes it all the more important that the Minister act fairly and get the facts straight before initiating what they regard as an overly harsh statutory collection procedure.

III. Judicial History

A. *Ontario Superior Court of Justice (Wilson J.), No. 07-CV-331628PD3, September 11, 2008, unreported*

[30] The applications judge found that the *IRPA* and its Regulations, when viewed as a whole, showed a Parliamentary intent to create a collection procedure that was “purely administrative in nature” (para. 52). The government is not vested with a discretion to consider on a case-by-case basis whether or not to enforce the debt. The government's duty is to collect. The legislation does not impose any duty of fairness towards sponsors in default. Neither the statute nor the regulations permit sponsors to make submissions before their debts are collected (para. 54).

[31] According to the applications judge, the sponsorship agreements are governed by contract law (para. 55). The sponsors entered into the agreements voluntarily (para. 57). The contractual undertakings should be construed in light of the purpose of the statute which is debt collection (para. 58). The doctrine of frustration does not apply (para. 59). The Applicants were aware that they would be liable if a sponsored relative became

[29] L'article 135 du nouveau règlement dispose que le manquement à un engagement commence dès le paiement par l'administration et prend fin lorsque le répondant rembourse l'administration « en totalité ou selon tout accord conclu » avec elle, ou bien lorsqu'il s'acquitte de l'obligation à laquelle il y avait manquement. Le procureur général du Canada invoque la suppression dans la *LIPR* de toute instance judiciaire préalable à l'exercice du pouvoir ministériel de recourir à l'exécution en Cour fédérale. Les répondants intimés soutiennent pour leur part que cette suppression requiert d'autant plus que le ministre agisse avec équité et s'assure des faits avant d'entamer une procédure de recouvrement qu'ils jugent trop radicale.

III. L'historique judiciaire

A. *Cour supérieure de justice de l'Ontario (la juge Wilson), n° 07-CV-331628PD3, 11 septembre 2008, non publié*

[30] La juge des requêtes conclut qu'il appert de la *LIPR* et de son règlement d'application, considérés dans leur ensemble, que le législateur a voulu établir une procédure de recouvrement [TRADUCTION] « de nature purement administrative » (par. 52). Selon elle, le gouvernement n'est pas investi du pouvoir discrétionnaire d'apprécier dans chaque cas l'opportunité de recouvrer ou non la créance, son obligation consiste à recouvrer les sommes dues et il n'est pas légalement tenu de faire preuve d'équité envers les répondants en défaut. Aucune disposition de la loi ou du règlement ne permet au répondant de présenter des observations avant qu'il y ait recouvrement (par. 54).

[31] Pour la juge des requêtes, les engagements relèvent du droit contractuel (par. 55), les répondants les ont pris librement (par. 57) et les engagements contractuels doivent être interprétés au regard de l'objet de la loi, à savoir le recouvrement des créances (par. 58). Qui plus est, la théorie de l'impossibilité d'exécution ne s'applique pas (par. 59), car les intéressés savaient qu'ils devraient rembourser les sommes versées si les personnes

financially dependent on the state (para. 59). The applications for various declarations sought by the sponsors were therefore dismissed.

B. *Ontario Court of Appeal (Laskin, Simmons and Lang J.J.A.), 2009 ONCA 794, 98 O.R. (3d) 1*

[32] On appeal, the issues were restricted to administrative law grounds, specifically: (1) whether the Acts confer upon the governments a case-by-case discretion concerning the recovery of sponsorship debt; (2) whether Canada and Ontario abused this discretion; (3) whether Canada and Ontario owe sponsors a duty of procedural fairness; and (4) whether the undertakings given under the old Act are enforceable under the new Act. The Court of Appeal allowed the appeal.

[33] On the first issue, the Court of Appeal found that both Acts confer a case-by-case discretion in the collection of sponsorship debt (para. 89). In construing s. 118(2) of the old Act and s. 145(2) of the new Act, the word “may” indicates some degree of discretion on the part of the Minister.

[34] According to the Court of Appeal, the applications judge erred “in part, because she failed to take proper account of the Regulations and forms” which are “essential components of an integrated [immigration] scheme” (paras. 91 and 95). The Court of Appeal noted that since 1999 the undertakings have included a provision that allowed a sponsor to negotiate a settlement with the government concerned (para. 98). In addition, the undertakings under both Acts stated that the governments “may” choose not to collect the debt (para. 103). Since Parliament did not eliminate this discretion in the 2002 amendments, it is reasonable to infer that it intended there to be some flexibility in terms of debt collection.

parrainées devenaient à la charge de l’État (par. 59). La juge refuse donc aux répondants les jugements déclaratoires demandés.

B. *Cour d’appel de l’Ontario (les juges Laskin, Simmons et Lang), 2009 ONCA 794, 98 O.R. (3d) 1*

[32] La Cour d’appel n’a été saisie que de questions de droit administratif : (1) les lois confèrent-elles aux administrations le pouvoir discrétionnaire d’apprécier dans chaque cas l’opportunité de recouvrer la créance d’un répondant, (2) le Canada et l’Ontario ont-ils exercé ce pouvoir discrétionnaire abusivement, (3) étaient-ils tenus au respect de l’équité procédurale vis-à-vis des répondants et (4) les engagements contractés sous le régime de l’ancienne loi sont-ils susceptibles d’exécution sous le régime de la nouvelle. La Cour d’appel a accueilli l’appel.

[33] En ce qui concerne la première question, la Cour d’appel estime que les deux lois confèrent le pouvoir discrétionnaire d’apprécier dans chaque cas l’opportunité de recouvrer la somme due par le répondant (par. 89) et que, s’agissant de l’interprétation du par. 118(2) de l’ancienne loi et du par. 145(2) de la nouvelle, l’emploi du verbe « pouvoir » indique que le ministre jouit d’un certain pouvoir discrétionnaire.

[34] Selon la Cour d’appel, la juge des requêtes est dans l’erreur [TRADUCTION] « en partie parce qu’elle a omis de bien tenir compte du règlement et des formulaires », qui constituent des « éléments essentiels d’un régime intégré [d’immigration] » (par. 91 et 95). La Cour d’appel signale que, depuis 1999, l’engagement renferme une clause permettant au répondant de négocier un arrangement avec l’administration en cause (par. 98). De plus, les engagements intervenus sous le régime de l’une et l’autre lois confèrent aux administrations la faculté de ne pas prendre de mesures pour recouvrer la créance (par. 103). Puisque le législateur n’a pas supprimé ce pouvoir discrétionnaire lors de la modification en 2002, on peut logiquement conclure qu’il a voulu que le régime de recouvrement soit empreint d’une certaine souplesse.

[35] On the second issue, the Court of Appeal went further. In light of the wording of the undertaking, Ontario had improperly “fettered or abused the exercise of its discretion” in part because its policy required that a “defaulting sponsor . . . repay the full amount of the debt” (paras. 125-26). This prohibited a settlement for less than the full amount, an option which is expressly contemplated by s. 135(b)(i) of the new Regulations. Since the policy required full repayment in every case, regardless of the circumstances, this amounted to an improper fettering of the Minister’s discretion under the statute (para. 127).

[36] Furthermore, Ontario’s policy of only granting deferrals based on “documented extraordinary circumstances” was a more onerous standard than the existence merely of “appropriate circumstances” contemplated by the undertakings (paras. 132-33), and was to that extent invalid.

[37] On the third issue, the Court of Appeal held that the governments owed a duty of procedural fairness to the sponsors (para. 135). It was held that the government was obliged to provide “a process” for individual sponsors to explain their relevant personal and financial circumstances, to consider those circumstances, and to inform the sponsor that their submissions had been considered and to tell them of the decision (para. 147). The provision in the undertakings that the government will consider “other appropriate circumstances” in exercising its discretion created a legitimate expectation that the government will consider their individual circumstances (para. 148). Finally, the court held that undertakings given under the old *Immigration Act* are enforceable under the *IRPA*.

IV. Analysis

[38] The doctrine of procedural fairness has been a fundamental component of Canadian

[35] En ce qui a trait à la deuxième question, la Cour d’appel va plus loin. Vu le libellé de l’engagement, elle estime que l’Ontario a indûment [TRADUCTION] « abusé de son pouvoir discrétionnaire ou entravé son exercice », notamment parce que sa politique prévoit qu’un « [répondant] en défaut doit rembourser le montant intégral de la dette » (par. 125-126). Dès lors, nul accord de remboursement d’un montant moindre ne peut intervenir, contrairement à ce que prévoit expressément le sous-al. 135b)(i) du nouveau règlement. Puisque la politique exige le paiement intégral dans tous les cas, peu importe les circonstances, elle entrave indûment l’exercice du pouvoir discrétionnaire que la loi confère au ministre (par. 127).

[36] La Cour d’appel ajoute que la politique ontarienne consistant à ne reporter le paiement de la dette que s’il existe des « circonstances exceptionnelles bien documentées » établit une norme plus stricte que celle fondée sur le critère des « circonstances valables » prévu dans les engagements (par. 132-133). Dans cette mesure, elle juge la politique invalide.

[37] En ce qui concerne la troisième question, la Cour d’appel statue que les administrations étaient tenues au respect de l’équité procédurale vis-à-vis des répondants (par. 135). À son avis, elles avaient l’obligation d’établir un « processus » permettant au répondant de faire état des éléments pertinents de sa situation personnelle et financière, d’examiner ces éléments, d’informer le répondant de leur prise en considération et de lui communiquer la décision (par. 147). La clause des engagements selon laquelle l’administration examinera « d’autres circonstances valables » dans l’exercice de son pouvoir discrétionnaire a fait naître chez les répondants l’attente légitime qu’il serait tenu compte de la situation propre à chacun (par. 148). Enfin, la Cour d’appel statue que les engagements contractés sous le régime de l’ancienne *Loi sur l’immigration* peuvent être exécutés en application de la *LIPR*.

IV. Analyse

[38] Depuis l’arrêt *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of*

administrative law since *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311, where Chief Justice Laskin for the majority adopted the proposition that “in the administrative or executive field there is a general duty of fairness” (p. 324). Six years later this principle was affirmed by a unanimous Court, *per Le Dain J.*: “. . . there is, as a general common law principle, a duty of procedural fairness lying on every public authority making an administrative decision which is not of a legislative nature and which affects the rights, privileges or interests of an individual”: *Cardinal v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643, at p. 653. The question in every case is “what the duty of procedural fairness may reasonably require of an authority in the way of specific procedural rights in a particular legislative and administrative context” (*Cardinal*, at p. 654). See also *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653, at p. 669; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, at para. 20; and *Mount Sinai Hospital Center v. Quebec (Minister of Health and Social Services)*, 2001 SCC 41, [2001] 2 S.C.R. 281, at para. 18. More recently, in *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, Bastarache and LeBel JJ. adopted the proposition that “[t]he observance of fair procedures is central to the notion of the ‘just’ exercise of power” (para. 90) (citing D. J. M. Brown and J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (loose-leaf), at p. 7-3).

[39] Accordingly, while the content of procedural fairness varies with circumstances and the legislative and administrative context, it is certainly not to be presumed that Parliament intended that administrative officials be free to deal unfairly with people subject to their decisions. On the contrary, the general rule is that a duty of fairness applies. See G. Régimbald, *Canadian Administrative Law* (2008), at pp. 226-27, but the general rule will yield to clear statutory language or necessary implication to the contrary: *Ocean Port Hotel Ltd. v. British*

Police, [1979] 1 R.C.S. 311, l'équité procédurale est une composante fondamentale du droit administratif canadien. Le juge en chef Laskin y reprend, au nom des juges majoritaires, l'affirmation voulant que [TRADUCTION] « dans le domaine administratif ou exécutif, [on applique] l'obligation générale d'agir équitablement » (p. 324). Six ans plus tard, dans un jugement unanime rédigé par le juge Le Dain, notre Cour confirme le principe : « . . . à titre de principe général de *common law*, une obligation de respecter l'équité dans la procédure incombe à tout organisme public qui rend des décisions administratives qui ne sont pas de nature législative et qui touchent les droits, privilèges ou biens d'une personne » (*Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, p. 653). Il s'agit donc de déterminer dans chaque cas « ce que l'obligation de respecter l'équité dans la procédure peut raisonnablement exiger des autorités en tant que droit précis en matière de procédure dans un contexte législatif et administratif donné » (*Cardinal*, p. 654). Voir aussi *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, p. 669, *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 20, et *Centre hospitalier Mont-Sinaï c. Québec (Ministre de la Santé et des Services sociaux)*, 2001 CSC 41, [2001] 2 R.C.S. 281, par. 18. Plus récemment, dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, les juges Bastarache et LeBel reconnaissent le principe selon lequel [TRADUCTION] « [l]e respect de l'équité dans la procédure est essentiel à la notion d'exercice “équitable” du pouvoir » (par. 90) (citant D. J. M. Brown et J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (feuilles mobiles), p. 7-3).

[39] Par conséquent, même si les exigences de l'équité procédurale varient en fonction des circonstances et du contexte législatif et administratif, on ne peut certainement pas présumer que le législateur a voulu permettre à l'administration de traiter inéquitablement ses administrés. La règle générale veut au contraire qu'il y ait obligation de faire preuve d'équité (voir G. Régimbald, *Canadian Administrative Law* (2008), p. 226-227), sauf disposition législative claire ou déduction nécessaire écartant son application : *Ocean Port Hotel Ltd. c.*

Columbia (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch), 2001 SCC 52, [2001] 2 S.C.R. 781, at para. 22. There is no such exclusionary language in the *IRPA* and its predecessor legislation.

[40] In determining the content of procedural fairness a balance must be struck. Administering a “fair” process inevitably slows matters down and costs the taxpayer money. On the other hand, the public also suffers a cost if government is perceived to act unfairly, or administrative action is based on “erroneous, incomplete or ill-considered findings of fact, conclusions of law, or exercises of discretion” (Brown and Evans, at p. 7-3; see also D. J. Mullan, *Administrative Law* (2001), at p. 178).

[41] Once the duty of procedural fairness has been found to exist, the particular legislative and administrative context is crucial to determining its content. We are dealing here with ordinary debt, not a government benefits or licensing program. It is clear from the legislative history of the *IRPA* that over the years Parliament has become increasingly concerned about the shift to the public treasury of a significant portion of the cost of supporting sponsored relatives. Family reunification is based on the essential condition that in exchange for admission to this country the needs of the immigrant will be looked after by the sponsor, not by the public purse. Sponsors undertake these obligations in writing. They understand or ought to understand from the outset that default may have serious financial consequences for them.

[42] A number of factors help to determine the content of procedural fairness in a particular legislative and administrative context. Some of these were discussed in *Cardinal*, a case involving an inmate’s challenge to prison discipline which stressed the need to respect the requirements of effective and sound public administration while giving effect to the overarching requirement of fairness. The duty of fairness is not a “one-size-fits-all” doctrine. Some of the elements to be considered were set out

Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch), 2001 CSC 52, [2001] 2 R.C.S. 781, par. 22. Ni la *LIPR* ni la loi qu’elle a remplacée ne renferment pareille disposition écartant la présomption.

[40] Déterminer en quoi consiste l’équité procédurale requiert la mise en balance de plusieurs éléments. Le caractère « équitable » d’un processus accroît inévitablement sa durée et son coût pour le contribuable. Par contre, la perception que l’État agit inéquitablement ou que les mesures administratives s’appuient sur des [TRADUCTION] « conclusions de fait ou de droit ou des décisions discrétionnaires qui sont erronées, incomplètes ou irréflechies » inflige elle aussi un coût à la société (Brown et Evans, p. 7-3; voir également D. J. Mullan, *Administrative Law* (2001), p. 178).

[41] Une fois l’obligation d’équité procédurale établie, le contexte législatif et administratif en cause est fondamental à sa définition. La présente espèce ne concerne pas un programme gouvernemental de versement de prestations ou d’octroi d’autorisations, mais une créance ordinaire. L’historique de la *LIPR* révèle qu’au fil des ans, le législateur est devenu de plus en plus préoccupé du transfert au trésor public d’une partie importante des frais de subsistance des immigrants parrainés. La réunification des familles a pour assise la condition essentielle que c’est le répondant, et non l’État qui, en contrepartie de l’admission au pays de l’immigrant parrainé, satisfait aux besoins de ce dernier. Le répondant s’y engage par écrit. Il comprend dès le départ — ou il le devrait — que le non-respect de ses obligations l’expose à de graves conséquences financières.

[42] Divers facteurs permettent de déterminer en quoi consiste l’équité procédurale dans un contexte législatif et administratif donné, et certains d’entre eux sont examinés dans l’arrêt *Cardinal*. Cette affaire dans laquelle un détenu contestait une mesure de discipline carcérale a mis en lumière la nécessité de concilier les besoins d’une administration publique à la fois efficace et rigoureuse et l’exigence, primordiale, de l’équité. L’obligation d’équité ne s’applique pas de la même manière dans tous les

in a non-exhaustive list in *Baker* to include (i) “the nature of the decision being made and the process followed in making it” (para. 23); (ii) “the nature of the statutory scheme and the ‘terms of the statute pursuant to which the body operates’” (para. 24); (iii) “the importance of the decision to the individual or individuals affected” (para. 25); (iv) “the legitimate expectations of the person challenging the decision” (para. 26); and (v) “the choices of procedure made by the agency itself, particularly when the statute leaves to the decision-maker the ability to choose its own procedures, or when the agency has an expertise in determining what procedures are appropriate in the circumstances” (para. 27). Other cases helpfully provide additional elements for courts to consider but the obvious point is that the requirements of the duty in particular cases are driven by their particular circumstances. The simple overarching requirement is fairness, and this “central” notion of the “just exercise of power” should not be diluted or obscured by jurisprudential lists developed to be helpful but *not* exhaustive.

[43] Here the nature of the administrative decision is a straightforward debt collection. Parliament has made clear in the statutory scheme its intention to avoid a complicated administrative review process. Nevertheless, as the Court of Appeal correctly observed, the nature of the decision in this case is final and specific in nature. It may result in the filing of a ministerial certificate in the Federal Court which is enforceable as if it were a judgment of that court. The *IRPA* does not provide a mechanism for sponsors to appeal the enforcement decision. Here, as in *Knight*, the absence of other remedies militates in favour of a duty of fairness at the time of the enforcement decision (see also *Baker*, at para. 24). The effect of the decision on the sponsors is significant. Sponsorship debts can be very large and accumulate quickly, as is evident from the amounts the respondents are said to owe the government in this case.

[44] The legislation leaves the governments with a measure of discretion in carrying out their enforcement duties, and in this case Ontario’s procedure is

cas. Certains facteurs à considérer sont énoncés dans *Baker*, soit (i) « la nature de la décision recherchée et le processus suivi pour y parvenir » (par. 23), (ii) « la nature du régime législatif et les “termes de la loi en vertu de laquelle agit l’organisme en question » (par. 24), (iii) « l’importance de la décision pour les personnes visées » (par. 25), (iv) « les attentes légitimes de la personne qui conteste la décision » (par. 26) et (v) « les choix de procédure que l’organisme fait lui-même, particulièrement quand la loi laisse au décideur la possibilité de choisir ses propres procédures, ou quand l’organisme a une expertise dans le choix des procédures appropriées dans les circonstances » (par. 27). Certes, d’autres arrêts ont ajouté des éléments à cette liste, mais il faut retenir que dans un cas donné, la nature de l’obligation dépendra des circonstances particulières de l’affaire. L’obligation prépondérante est l’équité, et cette notion « centrale » d’« exercice équitable du pouvoir » ne saurait être diluée ou occultée par des énumérations judiciaires utiles, mais *non* exhaustives.

[43] En l’espèce, la décision administrative a purement et simplement trait au recouvrement d’une créance. Les dispositions applicables expriment clairement l’intention du législateur d’éviter la mise en place d’un processus d’examen administratif compliqué. Cependant, la Cour d’appel relève à juste titre que la décision visée en l’espèce est de nature définitive et particulière. Elle peut déboucher sur le dépôt en Cour fédérale d’un certificat ministériel susceptible d’exécution comme s’il s’agissait d’un jugement de celle-ci. La *LIPR* ne prévoit pas de mécanisme permettant au répondant d’en appeler de la décision de recouvrer la créance. Comme dans l’affaire *Knight*, l’absence de recours milite en faveur d’une obligation d’équité à l’étape de la décision d’entreprendre le recouvrement (voir aussi *Baker*, par. 24). Les répercussions de la décision sur le répondant sont importantes. La somme qu’il doit peut être substantielle et augmenter rapidement, et c’est le cas de celles réclamées par l’administration en l’espèce.

[44] Le cadre légal confère aux administrations un certain pouvoir discrétionnaire dans l’exercice de leurs fonctions d’application de la loi et, dans la

perfectly compatible with both efficient debt collection and fairness to the defaulting sponsors. I will deal separately below with the issue of legitimate expectations.

[45] In these circumstances I believe the *content* of the duty of procedural fairness does not require an elaborate adjudicative process but it *does* (as stated earlier) oblige a government, prior to filing a certificate of debt with the Federal Court, (i) to notify a sponsor at his or her last known address of its claim; (ii) to afford the sponsor an opportunity within limited time to explain in writing his or her relevant personal and financial circumstances that are said to militate against immediate collection; (iii) to consider any relevant circumstances brought to its attention keeping in mind that the undertakings were the essential conditions precedent to allowing the sponsored immigrant to enter Canada in the first place; and (iv) to notify the sponsor of the government's decision. Given the legislative and regulatory framework, the non-judicial nature of the process and the absence of any statutory right of appeal, the government's duty of fairness in this situation does not extend to providing reasons in each case (*Baker*, at para. 43). This is a situation, after all, merely of holding sponsors accountable for their undertakings so that the public purse would not suffer by reason of permitting the entry of family members who would otherwise not qualify for admission.

[46] Ontario has adopted a collection policy along these lines. There is no evidence before us that the minimal procedural protections afforded by Ontario have in any way undermined or frustrated the debt collection objective or resulted in unfairness to family sponsors.

A. *The Contract Argument*

[47] The Attorneys General resist the application of a duty of procedural fairness in part on a theory that the claims against the sponsors are essentially contractual in nature. *Dunsmuir*, they say, stands for the proposition that procedural fairness

présente affaire, la procédure ontarienne est parfaitement compatible à la fois avec le recouvrement efficient des créances et le traitement équitable des répondants en défaut. J'examine ci-après séparément la question des attentes légitimes.

[45] Dans ces circonstances, je suis d'avis que la *nature* de l'obligation d'équité procédurale ne commande pas un processus décisionnel complexe, mais (comme je l'indique précédemment) qu'elle *oblige* l'État, préalablement au dépôt du certificat de créance à la Cour fédérale, (i) à donner au répondant un avis de sa réclamation à sa dernière adresse connue, (ii) à lui accorder un délai pour exposer par écrit les circonstances personnelles et financières qui militeraient contre le recouvrement immédiat de la créance, (iii) à tenir compte de tout élément pertinent qui lui est signalé en se rappelant que l'engagement du répondant était au départ la condition préalable essentielle à l'admission au Canada de l'immigrant parrainé et (iv) à informer le répondant de sa décision. Vu le cadre législatif et réglementaire, la nature non judiciaire du processus et l'absence de tout droit d'appel légal, l'obligation d'équité faite à l'État dans le cas qui nous occupe ne va pas jusqu'à le contraindre à motiver chacune de ses décisions (*Baker*, par. 43). Après tout, il s'agit uniquement de faire en sorte que le répondant respecte son engagement afin que le contribuable ne soit pas lésé par l'admission au pays d'un membre de sa famille par ailleurs inadmissible.

[46] L'Ontario a adopté une politique de recouvrement à l'avenant. Le dossier n'établit pas que les mesures minimales de protection procédurale prévues par la province ont de quelque manière compromis ou contrecarré l'objectif du recouvrement des créances ou fait en sorte que les répondants soient victimes d'iniquité.

A. *L'argument contractuel*

[47] Les procureurs généraux invoquent la nature essentiellement contractuelle des réclamations pour contester l'existence d'une obligation d'équité procédurale envers les répondants. Ils avancent que l'arrêt *Dunsmuir* écarte l'équité procédurale lorsqu'un

does not apply to situations governed by contract. However, in this case, unlike *Dunsmuir*, the governments' cause of action is essentially statutory.

[48] *Dunsmuir* dealt with an employment relationship that was found by the Court to be governed by contract. The fact the contracting employee was a senior public servant did not turn a private claim for breach of contract into a public law adjudication. Here, on the other hand, the terms of sponsorship are dictated and controlled by statute. The undertaking is required by statute and reflects terms fixed by the Minister under his or her statutory power. The Attorneys General characterize sponsors as mere contract debtors but even contract debtors are ordinarily entitled to receive notice of a claim and the opportunity to defend against it.

[49] The existence of the undertaking does not extricate the present disputes from their public law context. There is ample precedent for contracts closely controlled by statute to be enforced as a matter of *public law*. In *Rhine v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 442, for example, the Court dealt with two appeals for breach of contract: the first was a claim to recover an advance payment under the *Prairie Grain Advance Payments Act*, and the second was a government claim to recover principle and interest owing on a student loan made pursuant to the *Canada Student Loans Act*. The defendants took the position that enforcement of a private law contract is a matter of provincial law and thus outside the jurisdiction of the Federal Court. In both appeals, the jurisdictional challenge was rejected. The contracts were creatures of statute. Laskin C.J. noted:

What we have here is a detailed statutory framework under which advances for prospective grain deliveries are authorized as part of an overall scheme for the marketing of grain produced in Canada. An examination of the *Prairie Grain Advance Payments Act* itself lends emphasis to its place in the overall scheme. True, there is an undertaking or a contractual consequence of the application of the Act but that does not mean that the Act is left behind once the undertaking or contract is

contrat s'applique. Or, en l'espèce, le droit d'action de l'administration est essentiellement d'origine législative, ce qui n'était pas le cas dans l'affaire *Dunsmuir*.

[48] Dans l'arrêt *Dunsmuir*, la Cour statue sur un lien d'emploi qui, selon elle, ressortit au droit contractuel. Même si l'employé contractuel était un haut fonctionnaire, le recours privé pour rupture de contrat n'est pas devenu pour autant un recours de droit public. Par contre, dans la présente affaire, la loi fixe et régit les conditions du parrainage. L'engagement du répondant procède d'une exigence légale, et ses clauses sont établies par le ministre en vertu d'un pouvoir qu'il tient de la loi. Les procureurs généraux qualifient le répondant de simple débiteur contractuel. Or, habituellement, même le débiteur contractuel a droit à un avis de la réclamation et est admis à la contester.

[49] Malgré l'engagement contracté, le présent litige ressortit toujours au droit public. La jurisprudence offre de nombreux exemples de contrat étroitement régi par la loi et dont l'exécution obéit aux principes du droit *public*. Dans l'arrêt *Rhine c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 442, par exemple, la Cour devait statuer dans deux affaires de rupture de contrat, l'une concernant le remboursement d'un paiement anticipé versé sous le régime de la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies*, et l'autre, le recouvrement du capital et des intérêts d'un prêt étudiant consenti sous le régime de la *Loi canadienne sur les prêts aux étudiants*. Les défendeurs soutenaient que l'exécution d'un contrat de droit privé relevait du droit provincial, de sorte que la Cour fédérale n'avait pas compétence. Dans les deux cas, la Cour rejette leur thèse au motif que les contrats tirent leur origine de la loi. Le juge en chef Laskin fait observer :

Nous sommes en présence d'un cadre législatif détaillé qui autorise des paiements anticipés pour des livraisons éventuelles de grain; c'est un élément d'un plan d'ensemble pour la commercialisation du grain produit au Canada. Un examen de la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies* elle-même met en lumière la place que celle-ci prend dans le plan d'ensemble. Certes, l'application de la Loi emporte un engagement ou des conséquences contractuelles, mais cela ne veut

made. At every turn, the Act has its impact on the undertaking so as to make it proper to say that there is here existing and valid federal law [i.e. the statute] to govern the transaction which became the subject of litigation in the Federal Court. [p. 447]

See also *Peter G. White Management Ltd. v. Canada (Minister of Canadian Heritage)*, 2006 FCA 190, [2007] 2 F.C.R. 475, at para. 72; *Canada v. Crosson* (1999), 169 F.T.R. 218, at para. 36.

[50] Similarly, while the sponsors' undertakings here have some contractual aspects, it is the statutory framework that closely governs the rights and obligations of the parties and opens the door to the requirements of procedural fairness. As stated earlier, s. 145(2) of the *IRPA* makes any debt owing pursuant to an undertaking payable to and recoverable by either federal or provincial Crown. Furthermore, s. 132(1) of the Regulations makes sponsors liable for any social assistance paid to the sponsored relative. Section 135 of the Regulations defines "default". Finally, the enforcement of the undertaking in Federal Court is governed by s. 146 of the *IRPA*. Just as in *Rhine*, the undertaking at every turn is a creature of statute.

[51] The situation here does not come close to the rather narrow *Dunsmuir* employment contract exception from the obligation of procedural fairness. As the *Dunsmuir* majority itself emphasized:

This conclusion does not detract from the general duty of fairness owed by administrative decision makers. Rather it acknowledges that in the specific context of dismissal from public employment, disputes should be viewed through the lens of contract law rather than public law. [Emphasis added; para. 82.]

Dunsmuir was not intended to and did not otherwise diminish the requirements of procedural fairness in the exercise of administrative authority.

B. *The Statutory Exclusion Argument*

[52] There is no doubt that the duty of fairness, being a doctrine of the common law, can be

pas dire que la Loi est mise à l'écart une fois l'engagement pris ou le contrat signé. La Loi a constamment des répercussions sur l'engagement, de sorte que l'on peut dire à bon droit qu'il existe une législation fédérale valide qui régit l'opération, objet du litige devant la Cour fédérale. [p. 447]

Voir également *Peter G. White Management Ltd. c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*, 2006 CAF 190, [2007] 2 R.C.F. 475, par. 72; *Canada c. Crosson*, 1999 CanLII 8350 (C.F.), par. 36.

[50] De façon analogue, même si les engagements des répondants présentent des aspects contractuels, le cadre légal régit de près les droits et les obligations des parties et ouvre la voie à l'application de l'équité procédurale. Rappelons que suivant le par. 145(2) de la *LIPR*, la somme due par un répondant est payable à la Couronne fédérale ou provinciale, qui peut la recouvrer. En outre, le par. 132(1) du Règlement rend le répondant redevable des prestations versées à titre d'assistance sociale à la personne parrainée, et l'art. 135 du Règlement définit le « manquement ». Enfin, l'art. 146 de la *LIPR* régit l'exécution de l'engagement en Cour fédérale. Tout comme celui en cause dans l'affaire *Rhine*, l'engagement demeure toujours assujéti à la loi.

[51] Il n'y a pas la moindre ressemblance entre la situation en l'espèce et l'exception de portée passablement étroite qui, dans l'arrêt *Dunsmuir*, soustrait le contrat d'emploi à l'application de l'équité procédurale. Les juges majoritaires soulignent eux-mêmes dans cet arrêt :

Cette conclusion n'affaiblit pas l'obligation générale faite aux décideurs administratifs d'agir avec équité. Elle reconnaît plutôt que dans le contexte particulier du renvoi de la fonction publique, c'est le droit contractuel, et non le droit public, qui préside au règlement des différends. [Je souligne; par. 82.]

Dans *Dunsmuir*, la Cour n'entend pas réduire par ailleurs l'obligation d'équité procédurale dans l'exercice du pouvoir de l'administration, et elle ne le fait pas.

B. *La thèse de l'exception légale*

[52] Il est incontestable qu'un texte de loi peut écarter l'application d'une notion de common law

overridden by statute. The Attorneys General argue that the legislation does so in the present case. I do not agree. Such a conclusion is not consistent with the legislative text, context or purpose.

(1) The Statutory Text

[53] Central to the collection procedure is s. 145(2) of the new Act and, to a lesser extent, its predecessor s. 118(2) of the old Act, which provide (with emphasis added) as follows:

145. . . .

(2) [Debts due — sponsors] Subject to any federal-provincial agreement, an amount that a sponsor is required to pay under the terms of an undertaking is payable on demand to Her Majesty in right of Canada and Her Majesty in right of the province concerned and may be recovered by Her Majesty in either or both of those rights.

118. . . .

(2) [Recovery for breach of undertaking] Any payments of a prescribed nature made directly or indirectly to an immigrant that result from a breach of an undertaking referred to in subsection (1) may be recovered from the person or organization that gave the undertaking in any court of competent jurisdiction as a debt due to Her Majesty in right of Canada or in right of the province to which the undertaking is assigned.

The statements that the “sponsor is required to pay” and that the amount owing is “payable on demand” leave no doubt about the existence of a statutory debt. The words “may be recovered” occur in both Acts.

[54] The applications judge thought the word “may” simply enables *either* level of government to enforce the undertaking. The point, however, is that nothing in the relevant sections explicitly *requires* Her Majesty to pursue collection of debts irrespective of the circumstances. Legislative use of the word “may” usually connotes a measure of discretion (*Interpretation Act*, R.S.C. 1985, c. I-21, s. 11). This is as one would expect. It seems too clear for argument that Parliament intended the federal

comme l’obligation d’équité, et les procureurs généraux soutiennent que la *LIPR* le fait en l’espèce. Je ne suis pas de leur avis. Tant le libellé de la loi que son contexte et son objet s’opposent à une telle conclusion.

(1) Le libellé de la loi

[53] Le paragraphe 145(2) de la nouvelle loi et, dans une moindre mesure, le par. 118(2) de l’ancienne forment le pivot de la procédure de recouvrement. En voici le texte (je souligne) :

145. . . .

(2) [Créance : répondants] Sous réserve de tout accord fédéro-provincial, le montant que le répondant s’est engagé à payer au titre d’un engagement est payable sur demande et constitue une créance de Sa Majesté du chef du Canada et de Sa Majesté du chef de la province que l’une ou l’autre, ou les deux, peut recouvrer.

118. . . .

(2) [Rupture d’engagement] Les montants réglementaires versés directement ou indirectement à l’immigrant, par suite d’une rupture de l’engagement visé au paragraphe (1), peuvent être recouverts, devant tout tribunal compétent, auprès de la personne ou du groupe qui a pris l’engagement, à titre de créances de Sa Majesté du chef du Canada ou de la province à qui la cession a été faite.

L’énoncé selon lequel le « répondant s’est engagé à payer » et celui voulant que le montant soit « payable sur demande » dissipent tout doute quant à l’existence d’une créance légale. Les deux textes autorisent le recouvrement (« peut recouvrer » dans le premier, et « peuvent être recouverts » dans le second).

[54] Selon la juge des requêtes, le législateur emploie le verbe « pouvoir » uniquement pour habiliter *l’un ou l’autre* ordre de gouvernement à faire respecter l’engagement. Ce qu’il faut souligner toutefois c’est qu’aucune des dispositions applicables n’exige expressément de Sa Majesté qu’elle recouvre une créance sans tenir compte des circonstances. Habituellement, l’emploi du verbe « pouvoir » par le législateur connote un certain pouvoir discrétionnaire (*Loi d’interprétation*, L.R.C. 1985,

and provincial Crowns to deal with debt collection in a rational, reasonable and cost-effective way. The Attorney General of Canada concedes that Ministers have a “management discretion” in the conduct of departmental affairs. See, e.g., *Optical Recording Corp. v. Canada*, [1991] 1 F.C. 309 (C.A.), at p. 323. Effective management requires some measure of flexibility. Flexibility necessarily entails discretion.

[55] However circumscribed, the existence of a discretion attracts a level of procedural fairness appropriate to its exercise.

(2) The Statutory Context

[56] As the Attorneys General point out, several provisions of the *IRPA* affirm the obligatory nature of the undertaking and strengthen enforcement measures as compared to the old *Immigration Act*. Nevertheless, the evidence that Parliament intended in the new Act to facilitate the collection of sponsorship debts does not mean it intended this to be done unfairly.

[57] The Regulations are also an important part of the statutory context. In *Monsanto Canada Inc. v. Ontario (Superintendent of Financial Services)*, 2004 SCC 54, [2004] 3 S.C.R. 152, Deschamps J. noted that regulations “can assist in ascertaining the legislature’s intention”, particularly where the statute and the regulations form an integrated scheme (para. 35). See also *Greater Toronto Airports Authority v. International Lease Finance Corp.* (2004), 69 O.R. (3d) 1 (C.A.), at paras. 102-4; *Ward-Price v. Mariners Haven Inc.* (2001), 57 O.R. (3d) 410 (C.A.), at para. 29. Professor Sullivan notes at p. 370 of her treatise that “[w]hen regulations are made to complete the statutory scheme, they are clearly intended to operate together [with the enabling statute] and to be mutually informing” (*Sullivan on the Construction of Statutes*

ch. I-21, art. 11). C’est l’interprétation qui paraît la plus naturelle. Il paraît trop manifeste pour soutenir le contraire que le législateur a voulu un recouvrement des créances — à l’échelon fédéral ou provincial — rationnel, sensé et économique. Le procureur général du Canada reconnaît qu’un ministre jouit d’un « pouvoir discrétionnaire administratif » dans la gestion de son ministère. Voir, p. ex., *Optical Recording Corp. c. Canada*, [1991] 1 C.F. 309 (C.A.), p. 323. Il n’y a pas d’administration efficace possible sans une certaine souplesse, et la souplesse emporte nécessairement le pouvoir discrétionnaire.

[55] Quelque limité qu’il soit, le pouvoir discrétionnaire suppose une certaine mesure d’équité procédurale adaptée à son exercice.

(2) Le contexte légal

[56] Les procureurs généraux font valoir que plusieurs dispositions de la *LIPR* confirment la nature obligatoire de l’engagement et renforcent les mesures de recouvrement par rapport à ce que prévoyait l’ancienne *Loi sur l’immigration*. Toutefois, la preuve que le législateur a voulu, en adoptant la nouvelle loi, faciliter le recouvrement des sommes dues par des répondants ne permet pas de conclure que son intention ait été que les mesures soient prises inégalement.

[57] Le Règlement constitue aussi un volet important du contexte légal. Dans l’arrêt *Monsanto Canada Inc. c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, 2004 CSC 54, [2004] 3 R.C.S. 152, la juge Deschamps dit que la consultation du règlement « est utile dans la détermination de l’intention du législateur », surtout lorsque la loi et ses règlements forment un tout (par. 35). Voir par ailleurs *Greater Toronto Airports Authority c. International Lease Finance Corp.* (2004), 69 O.R. (3d) 1 (C.A.), par. 102-104, *Ward-Price c. Mariners Haven Inc.* (2001), 57 O.R. (3d) 410 (C.A.), par. 29. Comme le fait remarquer la professeure Sullivan, [TRADUCTION] « [l]orsqu’un règlement sert à compléter le régime législatif, il est clair que l’intention du législateur est que la loi et le règlement soient appliqués ensemble et forment un tout » (*Sullivan*

(5th ed. 2008) (emphasis added)). Section 2(2) of the *IRPA* states that references to “this Act” include the Regulations.

[58] Regulations under the *IRPA* are made under a broad authority with respect to a number of matters including family class immigration and sponsorship undertakings. Section 135 of the Regulations, which informed the Court of Appeal’s finding of a Ministerial discretion states:

135. [Default] For the purpose of subparagraph 133(1)(g)(i), the default of a sponsorship undertaking

. . . .

- (b) ends, as the case may be, when
 - (i) the sponsor reimburses the government concerned, in full or in accordance with an agreement with that government, for amounts paid by it, or
 - (ii) the sponsor ceases to be in breach of the obligation set out in the undertaking.

The Attorney General of Canada argues that this provision does not mean that the government can make “an agreement” to forgive the debt, which he says can only be done under the terms of the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1985, c. F-11, s. 23 (“*FAA*”). Rather, he says, this provision merely defines default for the purpose of a person’s eligibility to sponsor additional family members.

[59] The fact is however that the Regulations *do* distinguish between payment “in full” and payments “in accordance with an agreement with that government”. This can only mean that the government is authorized to limit enforcement to whatever amount is agreed upon with the sponsor, and no floor or ceiling (short of forgiveness) is fixed by the Regulations. The amount and terms of repayment are therefore within the discretion of the government decision maker. An agreement requiring a sponsor to pay \$20 a month on a \$20,000 debt

on the Construction of Statutes (5^e éd. 2008), p. 370 (je souligne)). En outre, le par. 2(2) de la *LIPR* énonce que toute mention de celle-ci vaut mention du Règlement.

[58] La *LIPR* confère un large pouvoir de réglementation dans différents domaines, dont l’immigration d’un parent et l’engagement du répondant. L’article 135 du Règlement, sur lequel s’appuie la Cour d’appel pour conclure à l’existence d’un pouvoir discrétionnaire ministériel, est ainsi libellé :

135. [Défaut] Pour l’application du sous-alinéa 133(1)(g)(i), le manquement à un engagement de parrainage :

. . . .

- b) prend fin dès que le répondant :
 - (i) d’une part, rembourse en totalité ou selon tout accord conclu avec l’administration intéressée les sommes payées par celle-ci,
 - (ii) d’autre part, s’acquitte de l’obligation prévue par l’engagement à l’égard de laquelle il y avait manquement.

Le procureur général du Canada prétend que cette disposition ne permet pas à l’administration de conclure un « accord » de remise de dette, pareille renonciation ne pouvant intervenir qu’en application de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. 1985, ch. F-11, art. 23 (« *LGFP* »). Il soutient qu’elle précise seulement ce qui constitue un manquement aux fins de déterminer si le répondant peut ou non parrainer un autre membre de sa famille.

[59] Il demeure toutefois que le Règlement *distingue* entre paiement « en totalité » et paiement « selon tout accord conclu avec l’administration intéressée ». La seule interprétation possible est que l’administration est autorisée à ne recouvrer que le montant convenu avec le répondant, et que le Règlement ne prescrit aucun remboursement minimum ou maximum (la remise totale étant cependant exclue). Le montant et les conditions du remboursement relèvent donc du pouvoir discrétionnaire de l’administration. L’accord qui prévoirait le

may never result in the full amount being paid, but it would nevertheless be an “agreement” within s. 135(b)(i) which governments are authorized to make.

[60] The Attorney General of Canada contends that agreements for less than the full amount would be tantamount to a write-off in violation of the procedures set out in the *FAA*. However, in my view, what is contemplated in s. 135(b)(i) of the Regulations is not a write-off but “agreed” levels of deferred enforcement. The *FAA* is a statute of very general application. It does not preclude Parliament from enacting more specialized legislative schemes for the management and enforcement of debts owed to the Crown under particular statutory programs. The *IRPA* is an example of such a specialized collection regime.

[61] Unlike the Court of Appeal, I interpret the *IRPA* and its regulations without reference to the terms of the sponsorship undertakings themselves, which are drafted by the Minister and his officials and can be (and are) modified from time to time. At best the undertakings reflect an administrative interpretation of the legislative framework. It would be different in the case of forms that are actually appended to statutes, and which therefore carry the authority of Parliament, which is not the case here. See *Houde v. Quebec Catholic School Commission*, [1978] 1 S.C.R. 937, at p. 947; Sullivan, at pp. 408-9.

(3) The Statutory Purpose

[62] Section 3 of the *IRPA* states that the Act is intended to encourage family reunification but also recognizes that successful integration of immigrants involves “mutual obligations for new immigrants and Canadian society”, as follows:

3. (1) [Objectives — immigration] The objectives of this Act with respect to immigration are

remboursement d’une créance de 20 000 \$ à raison de 20 \$ par mois pourrait ne jamais permettre le paiement intégral de la dette, mais il s’agirait néanmoins d’un « accord » au sens de l’al. 135b)(i) qui ressortirait au pouvoir de l’administration en cause.

[60] Le procureur général du Canada prétend qu’un accord de remboursement partiel constituerait une radiation de créance et contreviendrait à la procédure prévue par la *LGFP*. J’estime cependant que ce n’est pas la radiation de la créance qui est envisagée au sous-al. 135b)(i) du Règlement, mais bien son recouvrement échelonné à raison de montants « convenus ». La *LGFP* est une loi d’application très générale. Elle n’empêche pas le législateur fédéral d’établir des régimes particuliers de gestion et de recouvrement de sommes dues à la Couronne dans le cadre de certains programmes créés par la loi. La *LIPR* constitue un tel régime de recouvrement particulier.

[61] Contrairement à la Cour d’appel, j’interprète la *LIPR* et le Règlement sans égard au texte des engagements de parrainage, car ce texte est établi par le ministre et ses fonctionnaires et peut changer (et change effectivement) à l’occasion. Les engagements sont tout au plus le reflet d’une interprétation administrative du cadre législatif. Il en irait autrement d’un formulaire annexé au texte de la loi, qui y serait dès lors assimilé, mais ce n’est pas le cas des documents considérés en l’espèce. Voir l’arrêt *Houde c. Commission des écoles catholiques de Québec*, [1978] 1 R.C.S. 937, p. 947; Sullivan, p. 408-409.

(3) L’objet de la Loi

[62] À l’article 3, la *LIPR* énonce que son objet est de favoriser la réunification des familles, mais elle reconnaît également que l’intégration des immigrants suppose « des obligations pour les nouveaux arrivants et pour la société canadienne » :

3. (1) [Objet en matière d’immigration] En matière d’immigration, la présente loi a pour objet :

(d) to see that families are reunited in Canada;

(e) to promote the successful integration of permanent residents into Canada, while recognizing that integration involves mutual obligations for new immigrants and Canadian society;

. . . .

(j) to work in cooperation with the provinces to secure better recognition of the foreign credentials of permanent residents and their more rapid integration into society.

. . . .

(3) [Application] This Act is to be construed and applied in a manner that

. . . .

(f) complies with international human rights instruments to which Canada is signatory.

Debt collection without any discretion in relation either to sponsors or their relatives would not advance the purposes of the *IRPA*. It would hardly promote “successful integration” to require individuals to remain in abusive relationships. Nor would the attempted enforcement of a debt against individuals without means to pay further the interest of “Canadian society”. Forcing a sponsor into bankruptcy may or may not deliver a short-term return, but hardly enhances the bankrupt’s chances of becoming a positive contributor to Canadian society. Excessively harsh treatment of defaulting sponsors may risk discouraging others from bringing their relatives to Canada, which would undermine the policy of promoting family reunification. Clearly Parliament’s intent is to require the full debt to be paid if and when the sponsor is in a position to do so, even incrementally over many years pursuant to an “agreement” under s. 135(b)(i) of the Regulations. There is no reason why a sponsor who eventually wins a lottery should be relieved of the full measure of the debt at the

d) de veiller à la réunification des familles au Canada;

e) de promouvoir l’intégration des résidents permanents au Canada, compte tenu du fait que cette intégration suppose des obligations pour les nouveaux arrivants et pour la société canadienne;

. . . .

j) de veiller, de concert avec les provinces, à aider les résidents permanents à mieux faire reconnaître leurs titres de compétence et à s’intégrer plus rapidement à la société.

. . . .

(3) [Interprétation et mise en œuvre] L’interprétation et la mise en œuvre de la présente loi doivent avoir pour effet :

. . . .

f) de se conformer aux instruments internationaux portant sur les droits de l’homme dont le Canada est signataire.

Il ne servirait pas les fins de la *LIPR* de recouvrer les créances sans exercer quelque pouvoir discrétionnaire à l’endroit des répondants ou des personnes parrainées. Ce n’est guère favoriser l’« intégration » d’une personne que de l’empêcher de se soustraire à une situation de violence. Il n’est pas non plus dans l’intérêt de la « société canadienne » de prendre des mesures pour recouvrer une créance auprès d’un débiteur qui n’a pas les moyens de rembourser la somme due. Acculer un répondant à la faillite pourrait produire un résultat à court terme mais, par la suite, le failli pourrait difficilement faire un apport positif à la société canadienne. Une trop grande intransigeance vis-à-vis des répondants en défaut risque de décourager le parrainage au Canada et de compromettre ainsi la réunification des familles. À l’évidence, l’intention du législateur est de recouvrer intégralement la somme due lorsque le répondant est en mesure de la rembourser, même par versements échelonnés sur plusieurs années suivant un « accord » au sens du sous-al. 135b(i) du Règlement. Aucun motif ne justifie

expense of the taxpayer regardless of when the win occurs.

[63] Nevertheless, in dealing with defaulting sponsors, the government must act fairly having regard to their financial means to pay and the existence of circumstances that would militate against enforcement of immediate payment (such as abuse). Ontario's policy seeks to balance the interests of promoting immigration and family reunification on the one hand, and preventing abuse of the sponsorship scheme on the other. Discretion in the enforcement of sponsorship debt allows the government to further this objective.

[64] For these reasons, I would reject the Attorneys General's argument that the existence of an administrative discretion that attracts procedural fairness is excluded by the text, context and purpose of the legislation.

C. Did Ontario Improperly Fetter the Exercise of Its Statutory Discretion?

[65] The Court of Appeal noted that “[d]iscretion is fettered or abused when a policy is adopted that does not allow the decision-maker to consider the relevant facts of the case, but instead compels an inflexible and arbitrary application of policy” (para. 124). The court concluded that the Ontario collection policy conflicts with the intended scope of the discretion. With respect, I do not agree that there is a conflict. As discussed earlier, the legislation allows the Minister to defer but not forgive sponsorship debt. This is also Ontario's policy. The policy provides that “[t]he defaulting sponsor is required to repay the full amount of debt. There is no forgiveness of the debt by the Ministry”.

[66] The federal Minister of Citizenship and Immigration can change the content of the

que, dans l'éventualité où il gagnerait à la loterie, le répondant soit dispensé du paiement intégral de sa dette au détriment du contribuable, peu importe le moment où la chance le favorise.

[63] Cependant, le gouvernement doit traiter équitablement le répondant en défaut au regard de sa capacité financière et de la situation (de violence ou autre) dans laquelle il se trouve lorsqu'elle milite contre le recouvrement immédiat. La politique ontarienne vise à établir un équilibre entre la promotion de l'immigration et de la réunification des familles, d'une part, et la prévention de l'abus du régime de parrainage, d'autre part. L'exercice d'un pouvoir discrétionnaire dans le recouvrement de la somme due par un répondant permet d'atteindre cet objectif.

[64] Pour ces motifs, je rejette la thèse des procureurs généraux voulant que le texte, le contexte et l'objet de la loi écartent l'exercice par l'administration d'un pouvoir discrétionnaire emportant l'application de l'équité procédurale.

C. L'Ontario a-t-elle indûment entravé l'exercice du pouvoir discrétionnaire que lui confère la loi?

[65] Pour la Cour d'appel, [TRADUCTION] « [i]l y a abus du pouvoir discrétionnaire ou entrave à son exercice lorsqu'une politique ne permet pas au décideur de prendre en compte les faits pertinents, mais le contraint plutôt à une application inflexible et arbitraire » (par. 124). Elle conclut que la politique ontarienne de recouvrement est incompatible avec la portée du pouvoir discrétionnaire voulue par le législateur. Bien humblement, je ne pense pas qu'il y ait incompatibilité. Je le répète, la loi permet au ministre de reporter le recouvrement de la somme due par un répondant, mais non d'y renoncer. Il en va de même de la politique appliquée par la province en ce qu'elle prévoit que [TRADUCTION] « [l]e répondant en défaut est tenu au remboursement intégral de sa dette. Le ministère n'accorde pas de remise de dette ».

[66] Le ministre fédéral de la Citoyenneté et de l'Immigration peut modifier la teneur de

undertakings, as indeed he has over the years, just as the provincial Minister of Community and Social Services changes the enforcement policy from time to time. Policies are necessary to guide the action of the multitude of civil servants who operate government programs. The Minister is entitled to set policy within legal limits. It cannot be said that the Ontario policy here so “fetters” the discretion as to be invalid.

[67] The Court of Appeal also concluded that Ontario’s policies were less favourable to the sponsors than the terms of some of the sponsorship undertakings. However, as discussed above, the terms of the undertakings are merely expressions of administrative interpretation. They are not, in my view, tools to construe the statutory framework itself. The importance of the signed undertakings in the administrative law context is that they lay the foundation for the application of the doctrine of legitimate expectations, as discussed below. However, with great respect for the Court of Appeal, I do not agree that the federal legislative framework mandates a broader discretion in favour of defaulting sponsors than Ontario permits. It was quite open to Ontario to adopt the collection policy that it did, in my opinion.

D. *The Doctrine of Legitimate Expectations*

[68] Where a government official makes representations within the scope of his or her authority to an individual about an administrative process that the government will follow, and the representations said to give rise to the legitimate expectations are clear, unambiguous and unqualified, the government may be held to its word, provided the representations are procedural in nature and do not conflict with the decision maker’s statutory duty. Proof of reliance is not a requisite. See *Mount Sinai Hospital Center*, at paras. 29-30; *Moreau-Bérubé v. New Brunswick (Judicial Council)*, 2002 SCC 11, [2002] 1 S.C.R. 249, at para. 78; and *C.U.P.E. v. Ontario (Minister of Labour)*, 2003 SCC 29, [2003] 1 S.C.R. 539, at para. 131. It will be a breach of the duty of fairness for the decision maker to fail in a

l’engagement, comme il l’a fait au fil des ans, de même que le ministre provincial des Services sociaux et communautaires modifie à l’occasion la politique de recouvrement. Les politiques sont nécessaires pour orienter l’action des nombreux fonctionnaires affectés à l’application des programmes gouvernementaux. Le pouvoir du ministre d’établir des politiques est circonscrit par la loi. On ne saurait dire de la politique ontarienne en cause qu’elle « entrave » le pouvoir discrétionnaire du ministre au point d’être invalide.

[67] La Cour d’appel conclut également que les politiques de l’Ontario sont moins favorables au répondant que les conditions de certains engagements. Rappelons toutefois que l’engagement ne constitue en fait que l’expression d’une interprétation administrative. Il ne saurait permettre d’interpréter la loi elle-même. L’importance de l’engagement signé dans le contexte du droit administratif réside dans le fait qu’il jette les bases de l’application de la théorie de l’attente légitime analysée plus loin. Or, malgré tout le respect que je dois à la Cour d’appel, je ne crois pas que le cadre législatif fédéral prescrit un plus grand exercice du pouvoir discrétionnaire que celui permis par la province en faveur des répondants en défaut. L’Ontario pouvait fort bien, selon moi, adopter la politique de recouvrement en cause.

D. *La théorie de l’attente légitime*

[68] Lorsque dans l’exercice du pouvoir que lui confère la loi, un représentant de l’État fait des affirmations claires, nettes et explicites qui auraient suscité chez un administré des attentes légitimes concernant la tenue d’un processus administratif, l’État peut être lié par ces affirmations si elles sont de nature procédurale et ne vont pas à l’encontre de l’obligation légale du décideur. La preuve que l’intéressé s’est fié aux affirmations n’est pas nécessaire. Voir les arrêts *Centre hospitalier Mont-Sinai*, par. 29-30; *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, 2002 CSC 11, [2002] 1 R.C.S. 249, par. 78; *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, 2003 CSC 29, [2003] 1 R.C.S. 539, par. 131. Constitue un manquement à son obligation d’équité l’omission substantielle du décideur

substantial way to live up to its undertaking: Brown and Evans, at pp. 7-25 and 7-26.

[69] Indeed it would be somewhat ironic if the government were able to insist on the sponsor living up to his or her undertaking to the letter while at the same time walking away from its own undertakings given in the same document. Generally speaking, government representations will be considered sufficiently precise for purposes of the doctrine of legitimate expectations if, had they been made in the context of a private law contract, they would be sufficiently certain to be capable of enforcement.

[70] Here the undertakings reaffirm that the government can defer, but not forgive, sponsorship debt. The respondents Grankin, Zabaradami, and de Altamirano, signed undertakings under the old *Immigration Act* in which the federal government represented that it possessed and would exercise a measure of discretion in the matter of enforcement:

CONSEQUENCES OF DEFAULT

. . .

The Minister may choose not to take action to recover money from a Sponsor or a Sponsor's spouse (if Co-signer) who has defaulted in a situation of abuse or in other appropriate circumstances. The decision of the Minister not to act at a particular time does not cancel the debt, which may be recovered by the Minister when circumstances have changed. [Emphasis added.]

While *default* can be cured by making arrangements for repayment, it is clear that no representation is made that the *debt* will be cancelled, even when the Minister exercises his or her discretion to defer enforcement with or without a s. 135(b)(i) agreement. The Vossoughi and Dzihic undertakings are substantially the same.

[71] The essential elements of the undertakings remained unchanged under the new Act. The Hince undertaking of November 20, 2002,

de respecter sa parole : Brown et Evans, p. 7-25 et 7-26.

[69] En effet, il serait en quelque sorte ironique que l'administration puisse exiger du répondant qu'il respecte son engagement à la lettre si, de son côté, elle pouvait se soustraire à celui qu'elle prend dans le même document. En général, on juge suffisamment précise pour les besoins de la théorie de l'attente légitime l'affirmation gouvernementale qui, si elle avait été faite dans le contexte du droit contractuel privé, serait suffisamment claire pour être susceptible d'exécution.

[70] En l'espèce, les engagements confirment que l'administration peut reporter le recouvrement de sa créance, mais non remettre la dette du répondant. Les engagements signés par M. Grankin, M. Zabaradami et M^{me} de Altamirano relèvent de l'ancienne *Loi sur l'Immigration*, et l'administration fédérale y affirme posséder et exercer un certain pouvoir discrétionnaire en matière de recouvrement :

CONSÉQUENCES DE LA RUPTURE DE L'ENGAGEMENT

. . .

Le Ministre peut décider de ne prendre aucune mesure pour recouvrer les sommes dues d'un Répondant et du conjoint cosignataire qui ont manqué à leur engagement parce qu'ils se trouvaient dans une situation abusive ou dans d'autres circonstances valables. Une telle décision du Ministre, prise à un moment bien précis, n'a pas pour effet d'annuler les dettes; le Ministre peut recouvrer les sommes dues lorsque la situation du Répondant et du conjoint cosignataire change. [Je souligne.]

Un accord de remboursement peut remédier au *manquement*, mais l'annulation de la *dette* n'est clairement pas envisagée, même lorsque le ministre exerce son pouvoir discrétionnaire de reporter le recouvrement avec ou sans l'accord visé au sous-al. 135b)(i). Les engagements signés par M^{me} Vossoughi et M. Dzihic sont pour l'essentiel équivalents.

[71] Les éléments fondamentaux de l'engagement demeurent inchangés pour l'application de la nouvelle loi. Les clauses pertinentes de

signed under the *IRPA*, reads in relevant part as follows:

I understand that all social assistance paid to the sponsored person or his or her family members becomes a debt owed by me to Her Majesty in right of Canada and Her Majesty in right of the province concerned. As a result, the Minister and the province concerned have a right to take enforcement action against me (as sponsor or co-signer) alone, or against both of us.

The Minister and the province concerned may choose not to take enforcement action to recover money from me if the default is the result of abuse or in other circumstances. The decision not to act at a particular time does not cancel the debt. The Minister and the province concerned may recover the debt when circumstances have changed. [Emphasis added.]

[72] While the terms of the *IRPA* undertakings support the position of the Attorneys General that the debt is not forgiven, they also support the sponsors' contention of a government representation to them that there exists a discretion not to take enforcement action "in a situation of abuse or in other appropriate circumstances" (pre-2002) or "if the default is the result of abuse or in other circumstances" (post-2002). Such representations do not conflict with any statutory duty and are sufficiently clear to preclude the government from denying to the sponsor signatories the existence of a discretion to defer enforcement. Given the legitimate expectations created by the wording of these undertakings I do not think it open to the bureaucracy to proceed without notice and without permitting sponsors to make a case for deferral or other modification of enforcement procedures.

E. Ontario's Policy Provides an Appropriate Measure of Procedural Fairness

[73] The Ontario procedure takes the form of a series of letters notifying sponsors that a sponsored relative has applied for social assistance and that he or she is now in default. The letters in most cases

l'engagement signé par M. Hince le 20 novembre 2002 sous le régime de la *LIPR* sont les suivantes :

Je comprends que toutes les prestations d'aide sociale versées à la personne parrainée ou aux membres de sa famille sont considérées comme des dettes que je dois rembourser à Sa Majesté du chef du Canada et à Sa Majesté du chef de la province intéressée. Par conséquent, le ministre et la province intéressée ont le droit de prendre une mesure d'exécution contre moi seul (le répondant ou le cosignataire) ou contre nous deux.

Le ministre et la province intéressée peuvent décider de ne prendre aucune mesure pour recouvrer les sommes dues auprès de moi si j'ai manqué à mon engagement parce que je me trouvais dans une situation de violence ou toute autre situation. Une telle décision, prise à un moment bien précis, n'aura pas pour effet d'annuler les dettes. Le ministre et la province intéressée peuvent recouvrer les sommes dues lorsque la situation aura changé. [Je souligne.]

[72] Si le libellé des engagements relevant de la *LIPR* étaye la thèse des procureurs généraux voulant que la dette ne soit pas remise, il étaye tout autant la prétention des répondants selon laquelle le gouvernement leur a affirmé détenir le pouvoir discrétionnaire de ne pas prendre de mesure de recouvrement « dans une situation abusive ou dans d'autres circonstances valables » (avant 2002) ou « dans une situation de violence ou toute autre situation » (après 2002). Ces affirmations ne sont pas incompatibles avec une obligation légale et elles sont suffisamment claires pour empêcher l'administration de nier l'existence du pouvoir discrétionnaire de reporter le recouvrement. Compte tenu des attentes légitimes suscitées par le libellé de ces engagements, je ne crois pas que l'administration puisse agir sans donner de préavis et sans permettre aux répondants de faire valoir des motifs justifiant le report du recouvrement ou quelque autre modification de la procédure d'exécution.

E. La politique de l'Ontario assure une équité procédurale adéquate

[73] La procédure suivie par l'Ontario revêt la forme de lettres informant les répondants que la personne parrainée a demandé de l'assistance sociale et qu'il y a de ce fait manquement à l'engagement.

made clear Ontario's openness to consideration of mitigating factors or financial circumstances or other reasons why the debt should not immediately be enforced. This is the correct practice because under the Ontario policy the local social assistance agents are supposed to consider these factors *before* deciding to refer the matter for collection. Ontario Works and the Ontario Disability Support Program set out a process for dealing with family abuse between a sponsor and sponsored person. The Family Violence and Sponsorship Debt Recovery information sheet describes how the officers should deal with alleged abuse and/or family violence cases. Ontario requires that if such information comes to the officer's attention collection efforts are to stop immediately.

[74] If the sponsor does not agree to repay the debt and resume supporting his or her sponsored relative, the matter is ordinarily referred to the Overpayment Recovery Unit ("ORU") for collection. The ORU will then send additional notice letters and if the sponsor responds, the ORU will solicit the sponsor's financial information to determine his or her ability to support his or her relative and repay the debt. If the sponsor does not cooperate, the matter is referred to Canada Revenue Agency's Refund Set-Off Program, which withholds any tax refunds or credits for the benefit of the province.

[75] In this process there is a limited but real opportunity for the sponsor to make representations to the government regarding the particular circumstances surrounding a default. There is no hearing and no appeal procedure but there is a legitimate expectation that the government will consider relevant circumstances in making its enforcement decision and a duty of procedural fairness to do so. However, the wording of the government's representations in the undertaking are sufficiently vague to leave the government's choice of procedure very broad. Clearly no promises are made of a positive

Dans la plupart des cas, les lettres indiquent clairement que la province est disposée à prendre en compte soit des circonstances atténuantes, soit une situation financière ou autre justifiant le report du recouvrement de la créance. Cette façon de faire est la bonne, car suivant la politique ontarienne, les agents régionaux d'assistance sociale sont censés examiner ces éléments *avant* de transmettre le dossier au service du recouvrement. Ontario au travail et le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées établissent la marche à suivre en cas de violence entre le répondant et la personne parrainée. Un document portant sur la violence familiale et le recouvrement de la somme due par un répondant précise les étapes à suivre lorsque la violence, conjugale ou autre, est alléguée. La politique ontarienne veut que l'on mette fin à la procédure de recouvrement dès que l'agent au dossier est informé de l'existence d'une telle situation.

[74] Lorsque le répondant refuse de rembourser la somme due et recommence à subvenir aux besoins de la personne qu'il parraine, le dossier est normalement transmis à l'Unité de recouvrement des paiements excédentaires. Celle-ci envoie alors d'autres avis et, lorsque le répondant y donne suite, elle lui demande de fournir des renseignements financiers permettant de déterminer sa capacité de subvenir aux besoins de la personne parrainée et de rembourser la dette. Lorsque le répondant ne coopère pas, le dossier est transmis au programme de compensation de dettes par remboursement de l'Agence du revenu du Canada, qui retient tout remboursement ou crédit d'impôt au bénéfice de la province.

[75] Cette procédure offre au répondant une possibilité limitée mais réelle d'informer l'administration des circonstances particulières du manquement. Il n'y a ni audience ni appel, mais il existe une attente légitime que l'administration tiendra compte de faits pertinents avant de décider des mesures d'exécution à prendre ainsi qu'une obligation correspondante fondée sur l'équité procédurale. Toutefois, dans les engagements, les affirmations de l'administration sont formulées de manière suffisamment vague pour que l'État ait les coudées franches dans le choix de la procédure à engager. Il

outcome from the sponsors' point of view. The Ontario guidelines fully comply with the statutory requirements, in my opinion, but this is not to say that each province and territory must proceed in an identical fashion. The essential requirements are that procedural fairness be observed and that the terms of the undertakings be respected by governments as well as by the sponsors who are alleged to be in default.

[76] The sponsors contend that the government is under a duty to inform them as soon as a sponsored relative obtains public assistance. It is unfair, they say, for the government to allow debt to accumulate unbeknownst to them. This is of particular concern when the relationship between sponsor and relative has broken down and the sponsor is unaware that the relative is seeking or receiving social assistance. Counsel point out that demand for payment from a number of the sponsors was not made before their indebtedness became relatively large and after the passage of a considerable period of time (for example, Mr. Grankin, four and a half years after his mother was first granted social assistance; Ms. de Altamirano, three years from the application for social assistance for her mother; Ms. Vossoughi, close to two years after the sponsor applied for social assistance for her sponsored mother). I agree that good debt management practice would suggest that demand be made as soon as the government payments to or on behalf of the sponsored relative commence. Nonetheless, it is inherent in the sponsor's support obligation that the sponsor is to keep track of the sponsored relative he or she has undertaken to support. Family class immigrants are admitted solely on the basis of their relationship to the sponsor. In return, the *sponsor*, not the government, is "responsible for preventing the family member and any accompanying dependents from becoming dependent on public social assistance programs". Accordingly, the risk of a rogue relative properly lies on the sponsor, not the taxpayer.

[77] In the material before us it is clear that each of the eight sponsors was notified of the default and was in communication with the Ministry, in

est clair qu'elles ne promettent aucune issue favorable du point de vue des répondants. À mon sens, les lignes directrices de l'Ontario sont parfaitement conformes aux exigences légales, mais chacune des provinces et chacun des territoires peuvent adopter leur propre procédure. Les exigences fondamentales sont le respect de l'équité procédurale et l'observation du libellé de l'engagement à la fois par l'État et par le répondant dont le défaut est allégué.

[76] Les intimés prétendent que lorsque la personne parrainée devient prestataire d'assistance sociale, l'administration a l'obligation d'en informer sans délai le répondant. Ils ajoutent qu'il est injuste que l'administration laisse le montant de la créance s'accroître à leur insu, surtout lorsque la relation s'est détériorée avec la personne parrainée et que le répondant ignore que celle-ci a demandé ou touche des prestations d'assistance sociale. Leurs avocats soulignent qu'un certain nombre d'entre eux ne se sont vu réclamer le paiement de la somme due qu'une fois celle-ci devenue assez importante et qu'après un laps de temps considérable (par exemple, M. Grankin, quatre ans et demi après que sa mère eut obtenu l'assistance sociale, M^{me} de Altamirano, trois ans après sa demande de prestations pour sa mère et M^{me} Vossoughi, près de deux ans après qu'elle eut demandé, à titre de répondante, de l'assistance sociale pour sa mère parrainée). Je conviens qu'une bonne gestion des créances voudrait que l'on réclame le remboursement des prestations dès leur versement au proche parrainé. Or, l'obligation alimentaire du répondant emporte nécessairement celle de se tenir au courant des faits et gestes de la personne parrainée. L'étranger qui immigre par la voie du regroupement familial est admis sur le seul fondement de son lien avec le répondant. En contrepartie, le *répondant* doit « veiller à ce que le parent et toute personne à charge qui l'accompagne n'aient pas besoin de recourir aux programmes d'aide sociale gouvernementaux », l'État n'ayant pas d'obligation de soutien. C'est donc au répondant d'assumer le risque que la personne parrainée fasse des siennes, et non au contribuable.

[77] Il ressort du dossier que les huit répondants ont tous été avisés du manquement et qu'ils ont communiqué avec le ministère, certains par

some cases through legal counsel. The facts considered relevant by the sponsors were put forward by some of the respondents. Others simply ignored the government's reasonable requests. Mr. Hince, for example, declined to disclose his financial situation on the financial assessment forms and did not respond to the government's letters. Ms. Vossoughi did not reply to the two notification letters sent to her after she had been advised that her mother had applied for social assistance.

[78] The Ministry, after consideration of whatever information was provided, generally advised each of the respondent sponsors that the sponsorship undertakings remained in effect but that the government was open to the negotiation of a repayment plan. At least one of the respondent sponsors did negotiate a repayment plan and, it seems, has been making monthly payments. However, the respondents then initiated these proceedings. In my respectful view the policies adopted by Ontario would, if respected in its collection efforts, satisfy the legitimate procedural expectations of the sponsors, and meet the basic requirements of procedural fairness. The respondent sponsors' claims to the contrary should be rejected.

V. Disposition

[79] These actions arose out of claims for declaratory relief. In light of the foregoing reasons, the appeal is allowed in part and the following declarations will issue:

- (i) Canada and Ontario have a discretion under the *IRPA* and its Regulations to defer but not forgive debt after taking into account a sponsor's submissions concerning the sponsor's circumstances and those of his or her sponsored relatives.
- (ii) Ontario did not improperly fetter its exercise of statutory discretion in adopting its policy. Its terms are consistent with the requirements of the statutory regime and met the legitimate

l'entremise d'un avocat. Certains d'entre eux ont fait valoir les faits qu'ils jugeaient pertinents. D'autres ont simplement omis de donner suite aux demandes raisonnables de l'administration. Par exemple, M. Hince a refusé de remplir le formulaire qui aurait permis de déterminer sa situation financière et il n'a pas répondu aux lettres de l'administration. M^{me} Vossoughi n'a pas répondu aux deux avis qui lui ont été transmis après qu'elle eut été informée que sa mère avait demandé de l'assistance sociale.

[78] Après examen des éléments d'information réunis, le ministère a généralement fait savoir à chacun des répondants que son engagement continuait de s'appliquer, mais qu'il était possible de négocier les modalités de remboursement. Au moins un répondant a effectivement négocié un plan de remboursement et verserait des mensualités. Toutefois, les répondants ont ensuite engagé les instances à l'origine du présent pourvoi. J'estime que si les mesures de recouvrement prises sous son régime la respectent, la politique de l'Ontario répond aux attentes légitimes des répondants sur le plan de la procédure et satisfait aux exigences fondamentales de l'équité procédurale. Il convient de rejeter les prétentions contraires des répondants intimés.

V. Dispositif

[79] Les instances ont pour origine des demandes de jugements déclaratoires. Au vu des motifs qui précèdent, le pourvoi est accueilli en partie et la Cour déclare ce qui suit :

- (i) La *LIPR* et son règlement d'application confèrent au Canada et à l'Ontario le pouvoir discrétionnaire de reporter le recouvrement d'une créance, mais non de remettre une dette, après avoir tenu compte des observations du répondant au sujet de sa situation et de celle de la personne parrainée.
- (ii) La politique de l'Ontario n'entrave pas indûment l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. Les modalités que la province y établit sont compatibles avec les exigences du

procedural expectations of the respondent sponsors created by the text of their respective undertakings.

- (iii) Canada and Ontario owe sponsors a duty of procedural fairness when enforcing sponsorship debt.
- (iv) The content of this duty of procedural fairness include the following obligations: (a) to notify a sponsor at his or her last known address of the claim; (b) to afford the sponsor an opportunity within limited time to explain in writing his or her relevant personal and financial circumstances that are said to militate against immediate collection; (c) to consider any relevant circumstances brought to its attention keeping in mind that the undertakings were the essential conditions precedent to allowing the sponsored immigrant to enter Canada in the first place; (d) to notify the sponsor of the government's decision; (e) without the need to provide reasons.
- (v) That the above requirements of procedural fairness were met in the cases of the eight respondent sponsors.

[80] As these proceedings can properly be characterized as test cases to resolve certain legal issues of public importance all parties will bear their own costs on the appeal and on the application for leave to appeal.

Appeal allowed in part.

Solicitor for the appellant the Attorney General of Canada: Attorney General of Canada, Toronto.

Solicitor for the appellant the Attorney General of Ontario: Attorney General of Ontario, Toronto.

Solicitors for the respondents Pritpal Singh Mavi, Maria Cristina Jatuff de Altamirano, Oleg Grankin, Raymond Hince and Homa Vossoughi: Lerners, Toronto; Community Legal Clinic — Simcoe, Haliburton, Kawartha Lakes, Orillia.

régime légal et répondent aux attentes légitimes sur le plan de la procédure créées par le libellé des engagements.

- (iii) Le Canada et l'Ontario ont l'obligation de faire preuve d'équité procédurale envers un répondant lorsqu'ils recouvrent une créance de parrainage.
- (iv) Cette obligation d'équité procédurale exige : a) de donner au répondant un avis de la réclamation à sa dernière adresse connue, b) de lui accorder un délai pour exposer par écrit les circonstances financières ou autres qui militeraient contre le recouvrement immédiat de la créance, c) de tenir compte de tout élément pertinent qui lui est signalé en se rappelant que l'engagement était au départ la condition préalable essentielle à l'admission au Canada de l'immigrant parrainé, d) d'informer le répondant de la décision de l'administration, et ce, e) sans qu'il n'y ait besoin de donner de motifs à l'appui.
- (v) Les exigences d'équité procédurale susmentionnées ont été respectées pour les huit répondants intimés.

[80] Puisque les instances peuvent à juste titre être qualifiées de causes types pour le règlement de certaines questions de droit qui sont d'intérêt public, toutes les parties supporteront leurs propres frais de justice en appel et à l'étape de la demande d'autorisation d'appel.

Pourvoi accueilli en partie.

Procureur de l'appellant le procureur général du Canada : Procureur général du Canada, Toronto.

Procureur de l'appellant le procureur général de l'Ontario : Procureur général de l'Ontario, Toronto.

Procureurs des intimés Pritpal Singh Mavi, Maria Cristina Jatuff de Altamirano, Oleg Grankin, Raymond Hince et Homa Vossoughi : Lerners, Toronto; Community Legal Clinic — Simcoe, Haliburton, Kawartha Lakes, Orillia.

Solicitors for the respondent Nedzad Dzihic: Waldman & Associates, Toronto.

Procureurs de l'intimé Nedzad Dzihic : Waldman & Associates, Toronto.

Solicitor for the respondents Rania El-Murr and Hamid Zebaradami: Hugh M. Evans, North York, Ontario.

Procureur des intimés Rania El-Murr et Hamid Zebaradami : Hugh M. Evans, North York, Ontario.

Solicitors for the intervener the South Asian Legal Clinic of Ontario: Bennett Jones, Toronto.

Procureurs de l'intervenante South Asian Legal Clinic of Ontario : Bennett Jones, Toronto.

Solicitor for the intervener the Canadian Council for Refugees: South Ottawa Community Legal Services, Ottawa.

Procureur de l'intervenant le Conseil canadien pour les réfugiés : Services juridiques communautaires du Sud d'Ottawa, Ottawa.

Solicitor for the intervener the Metropolitan Action Committee on Violence against Women and Children: Parkdale Community Legal Services, Toronto.

Procureur de l'intervenant Metropolitan Action Committee on Violence against Women and Children : Parkdale Community Legal Services, Toronto.

Solicitors for the intervener the Canadian Civil Liberties Association: Gowling Lafleur Henderson, Ottawa.

Procureurs de l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles : Gowling Lafleur Henderson, Ottawa.

03 APR 2023

Judicial Review of Administrative Action in Canada

CARSWELL

This PDF Contains

[Title Page](#)

[§ 7:55. —Recommendations and Decisions](#)

03 APR 2023

Judicial Review of Administrative Action in Canada

Title Page

**JUDICIAL REVIEW
OF
ADMINISTRATIVE
ACTION
IN CANADA**

BY

DONALD J.M. BROWN, Q.C.

AND

THE HONOURABLE JOHN M. EVANS

Public Law Counsel, Goldblatt Partners LLP
Formerly Judge of the Federal Court of Appeal and
Professor, Osgoode Hall Law School of York University

WITH THE ASSISTANCE OF

DAVID FAIRLIE



03 APR 2023

Judicial Review of Administrative Action in Canada

Judicial Review of Administrative Action in Canada

Part IV. Review of Administrative Procedure

Chapter 7. The Duty of Fairness: its Scope and Content

II. The Scope of the Duty of Fairness

E. When is an Interest Affected?

§ 7:55. —Recommendations and Decisions

Judicial Review of Administrative Action in Canada § 7:55

Judicial Review of Administrative Action in Canada |

Donald J.M. Brown, John M. Evans

Part IV. Review of Administrative Procedure

Chapter 7. The Duty of Fairness: its Scope and Content

II. The Scope of the Duty of Fairness

E. When is an Interest Affected?

§ 7:55. Non-final Decisions—Recommendations and Decisions

Legal Topics

Some statutory schemes bifurcate the decision-making process, and authorize one body or individual to make a recommendation and another to finally decide the matter after considering any recommendations made. And since the final decision-maker will not normally be legally bound to accept the recommendation, the exercise of the power to recommend can be viewed as preliminary in nature.¹ Nonetheless, where the recommendation process is an integral part of the decision-making process,² or unfavourable recommendations are normally followed by the decision-maker,³ or adverse publicity may cause reputational damage, it may still be subject to the duty of fairness.

Accordingly, the duty of fairness has been held to apply to: recommendations made to the Lieutenant-Governor of Ontario on the suitability for release of persons detained under a warrant;⁴ a recommendation by a hospital selection committee that the applicant's post be declared vacant;⁵ a recommendation to Cabinet from the minister of health as to the inclusion of a drug;⁶ recommended sanctions as professional discipline;⁷ recommendations to a minister and Cabinet respecting the establishment of a marketing agency;⁸ recommendations of a study commission concerning the use of tasers by police;⁹ designation of a health profession;¹⁰ recommendations concerning tenure;¹¹ recommendations as to compensation;¹² recommendations concerning the designation of land for addition to a provincial reserve;¹³ a recommendation not to grant landed status because insufficient humanitarian and compassionate grounds were established;¹⁴ an opinion that an applicant for immigration constituted a danger to the public;¹⁵ and recommendations by the Security Intelligence Review Committee to Cabinet concerning an individual's security risk.¹⁶

Furthermore, where the final decision-maker does exercise judgment and is able to reject or not follow any recommendation, that second step in the process may also give rise to a duty of fairness, especially if the decision-maker takes into account evidence or issues not considered at the recommending stage. For example, the Lieutenant-Governor of Ontario was held to be subject to the duty of fairness when considering a report and recommendation from the Advisory Review Board on the transfer of an applicant to a more secure facility,¹⁷ as was the president of a community college when deciding whether to affirm a recommendation by the discipline committee of the college that a student be suspended for four years.¹⁸ And a deputy minister was

required to comply with procedural fairness before rejecting a recommendation from an independent body that security clearance be given to an applicant for employment in the department.¹⁹ Similarly, rejection of a recommendation to renew a faculty member's contract was subject to a duty of fairness,²⁰ as was a rejection of an appeal board's conclusions as to professional misconduct,²¹ and a rejection of a review board's recommendations as to the placement of an individual found criminally insane.²² As well, a decision not to register a product for use as a herbicide on grounds of public health, despite a positive recommendation from a review board, was held to be subject to the duty of fairness.²³

© 2022 Thomson Reuters Canada Limited

Footnotes

- 1 **E.g.** [Thomson v. Canada \(Department of Agriculture\)](#), [1992] 1 S.C.R. 385 at para. 24.
- 2 **E.g.** [British Columbia Assn. of Optometrists v. British Columbia \(Minister of Health\)](#) (1998), 156 D.L.R. (4th) 336 (BCSC); [Canadian Tobacco Manufacturers' Council v. National Farm Products Marketing Council](#) (1986), 19 Admin. L.R. 99 (FCA). **And see** [Navaratnam v. Canada \(Minister of Citizenship and Immigration\)](#), [1999] F.C.J. No. 1621 (FCTD). **See also** §§ [1:9](#), [2:14](#).
- 3 **E.g.** [McEvoy v. Canada \(Attorney General\)](#), 2013 FC 685 at para. 42 (committee *de facto* decision-maker), aff'd 2014 FCA 164; [Patrick's Beauty College Ltd. v. Superintendent of Private Trade Schools](#) (1996), 462 A.P.R. 374 (NSTD). Of course, if the recommendations do not deal with the substance of the matter but only with the process, the duty will not arise: **see e.g.** [Middlesex \(County\) v. Ontario \(Minister of Municipal Affairs\)](#) (1992), 10 O.R. (3d) 1 (Ont.

Div. Ct.). **See also discussion** in *McCabe v. Canada* (Attorney General) (2001), 199 D.L.R. (4th) 341 (FCTD) at paras. 23ff.

Compare *Zündel v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 2 F.C. 233 (FCA).

- 4 *Abel v. Penetanguishene Mental Health Centre* (1979), 24 O.R. (2d) 279 (Ont. Div. Ct.), aff'd (1980), 31 O.R. (2d) 520 (Ont. C.A.), where it was noted that, since the board had been established to provide independent and expert advice, its recommendations would normally be followed. **See also** *Lingley v. Hickman*, [1972] F.C. 171 (FCTD); *Lingley v. New Brunswick (Lieutenant Governor's Advisory Review Board)*, [1988] 3 F.C. 285 (FCTD).
- 5 *Peterson v. Atkinson* (1978), 95 D.L.R. (3d) 349 (Ont. Div. Ct.).
- 6 *Apotex Inc. v. Ontario (Minister of Health)* (1989), 44 Admin. L.R. 130 (Ont. Div. Ct.). **But see** *Apotex Inc. v. Ontario (Minister of Health)* (2007), 229 O.A.C. 11 (Ont. C.A.) (statute gave Cabinet power to enact Regulation in question; no duty of fairness owed).
- 7 **E.g.** *S.T.F. v. Munro* (1993), 15 Admin. L.R. (2d) 307 (Sask. C.A.); **see also** *MacIver v. Law Society (Alberta)* (1990), 106 A.R. 238 (Alta. O.B.); **compare** *Gleason v. Lethbridge Community College* (1995), 179 A.R. 130 (Alta. O.B.) (student discipline).
- 8 *Canadian Tobacco Manufacturers' Council v. National Farm Products Marketing Council* (1986), 19 Admin. L.R. 99 (FCA).
- 9 *Taser International, Inc. v. British Columbia (Commissioner)* (2010), 321 D.L.R. (4th) 619 (BCSC) (duty of fairness met).
- 10 *Assn. of Optometrists (British Columbia) v. British Columbia* (1996), 38 Admin. L.R. (2d) 22 (BCSC).
- 11 *R. v. Ontario* (1984), 9 D.L.R. (4th) 725 (Ont. C.A.); *Ruiperez v. Lakehead University* (1983), 41 O.R. (2d) 552 (Ont. C.A.).

- 12 [Carter v. Northwest Territories Power Corp., 2014 NWTSC 19 at para. 70.](#)
- 13 [“Village” Mobile Home Estates Ltd. v. British Columbia \(1982\), 41 B.C.L.R. 189 \(BCCA\), leave to appeal to SCC ref'd \(1982\), 46 N.R. 499.](#)
- 14 [***Baker v. Canada \(Minister of Citizenship and Immigration\)*** \(1999\), 174 D.L.R. \(4th\) 193 \(SCC\).](#)
- 15 **E.g.** [Canada \(Minister of Citizenship and Immigration\) v. Mahjoub \(2003\), 238 F.T.R. 12 \(FC\)](#) (whether individual deemed danger to public should be released pending removal; no unfairness respecting procedure for keeping evidence confidential); [Crisobal v. Canada \(Minister of Citizenship and Immigration\) \(2000\), 198 F.T.R. 135 \(FCTD\) at paras. 17-18](#); [Bhagwandass v. Canada \(Minister of Citizenship and Immigration\), \[2000\] 1 F.C. 619 \(FCTD\), aff'd 2001 FCA 49](#); **See also** [Finta v. Canada \(Minister of Public Safety and Emergency Preparedness\), 2012 FC 1127 at para. 35](#); ***Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)***, 2002 SCC 2 [at para. 115](#); [Ahani v. Canada \(Minister of Citizenship and Immigration\), 2002 SCC 2 at para. 24.](#)
- 16 [Yamani v. Canada \(Solicitor General\) \(1995\), 129 D.L.R. \(4th\) 226 \(FCTD\).](#) **See also** [Kampman v. Canada \(Treasury Board\), \[1996\] 2 F.C. 798 \(FCA\)](#), leave to appeal to SCC ref'd (1996), 139 D.L.R. (4th) vii(n) (revocation of civil servant's enhanced reliability status leading to recommendation to dismiss).
- 17 [Conway v. Ontario \(Attorney General\) \(1991\), 14 Admin. L.R. \(2d\) 140 \(Ont. Gen. Div.\).](#)
- 18 [Gleason v. Lethbridge Community College \(1995\), 179 A.R. 130 \(Alta. O.B.\).](#)

- [19 Thomson v. Canada \(Department of Agriculture\), \[1992\] 1 S.C.R. 385.](#)
- [20 Bennett v. Wilfrid Laurier University \(1984\), 15 Admin. L.R. 49 \(Ont. C.A.\).](#)
- [21 Bromley v. Assn. of Professional Engineers, Geologists & Geophysicists \(Alberta\) \(1989\), 93 A.R. 185 \(Alta. O.B.\); see also College of Physicians & Surgeons \(Ontario\) v. Petrie \(1989\), 37 Admin. L.R. 119 \(Ont. Div. Ct.\),](#) where the joint recommendation of counsel for the college and counsel for the member was rejected.
- [22 Jollimore v. Nova Scotia \(Attorney General\) \(1986\), 186 A.P.R. 191 \(NSTD\), add'l reasons \(1986\), 75 N.S.R. \(2d\) 191 at p. 193 \(NSTD\).](#)
- [23 Monsanto Canada Inc. v. Canada \(Minister of Agriculture\) \(1986\), 9 C.P.R. \(3d\) 433 \(FCTD\).](#)

**End of
Document**

**Judicial Compensation and
Benefits Commission**



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

Chairperson/Présidente

Sheila Block

99 Metcalfe Street
Ottawa, Ontario K1A 1E3

Executive Director/

Directrice générale

Jeanne N. Ruest

Commissioners/Commissaires

Paul Tellier P.C., C.C., Q.C.
Wayne McCutcheon

Tel./Tél. : 613-992-4304

e-mail/courriel :

info@quadcom.gc.ca

May 30, 2008

The Honourable Robert Douglas Nicholson
Minister of Justice and Attorney General of Canada
284 Wellington Street
Ottawa, Ontario K1A 0H8

Dear Minister:

Pursuant to the provisions of Section 26.(2) of the *Judges Act*, I am pleased to submit the report and recommendations of the third Judicial Compensation and Benefits Commission.

Yours truly,

Sheila Block
Chair

Encl.

TABLE OF CONTENTS

CHAPTER I - INTRODUCTION	1
Quadrennial Commission Process	1
Judicial Independence	2
Commissioner Independence	6
Mandate	7
Precedential Value of Previous Quadrennial Commissions	8
Process Followed by this Commission	8
Safeguarding the Integrity of the Commission Process	10
Government Response to the McLennan Report	13
Serving the Public Interest	15
CHAPTER II - JUDICIAL SALARIES	17
Salary for <i>Puisne</i> Judges	17
Prevailing Economic Conditions in Canada	18
Role of Financial Security of the Judiciary	21
Need to Attract Outstanding Candidates to the Judiciary	22
Salary Increases Proposed by the Association and Council	25
Salary Increases Proposed by the Government	26
Compensation Comparators	29
DM-3 Comparator	30
Lawyers in Private Practice Comparator	35
Recommendation Concerning Salary for <i>Puisne</i> Judges	37
Payment of Interest on Retroactive Salary Increases	38
Salary Differential between Appellate and Trial Court Judges	40
Past Requests for a Differential	40
Submissions Received	42
Positions of the Parties	42
Analysis	43
Evolution of the Structure of Superior Courts	44
<i>Ex Officio</i> Membership & the Nature of Judicial Appointments	45
Evaluating the Request under Section 26	46
Institutions versus Individuals	50
The Exercise of Appellate Functions by Trial Courts and Judges	50
Practical Considerations	51
Cultural Impact of a Salary Differential	54
Recommendation Concerning a Salary Differential in Favour of Appellate Judges	55
Salary Levels of Other Judges	56

CHAPTER III - JUDICIAL ANNUITIES	59
Annuity for Senior Judges of the Territorial Courts	59
Annuity for Trial Judges Who Previously Served on Courts of Appeal	61
CHAPTER IV - ALLOWANCES	63
Relocation Allowance upon Retirement	63
Representational Allowance	64
CHAPTER V - COSTS FOR THE JUDICIARY TO PARTICIPATE IN THE COMMISSION INQUIRY	67
CHAPTER VI - ENHANCING THE EFFICIENCY OF THE COMMISSION PROCESS	69
Compensation Expertise	69
Continuity in Staffing Arrangements	70
Consensus around Particular Issues	71
Documentation Submitted by the Parties	71
Cooperative Working Relationships	72
CHAPTER VII - CONCLUSION	73
LIST OF RECOMMENDATIONS	75
LIST OF APPENDICES	
Appendix A - Press Release and Commissioner Biographies	
Appendix B - List of Submissions and Letters Received by the Commission	
Appendix C - List of Participants at the Commission's Public Hearings on March 3 and 13, 2008	

Report of the Third Quadrennial Judicial Compensation and Benefits Commission

CHAPTER 1

INTRODUCTION

1. The third Quadrennial Judicial Compensation and Benefits Commission (the ‘Quadrennial Commission’ or ‘Commission’) was established in October, 2007 with the appointment by the Governor in Council of its three members: Chairperson Sheila R. Block, and Commissioners Wayne McCutcheon and Paul M. Tellier, P.C., C.C., Q.C.¹ As provided in the federal *Judges Act*, R.S.C. 1985, c. J-1 (as amended) (*Judges Act*), the Commission’s mandate is to inquire into the adequacy of judicial compensation and benefits for all federally-appointed judges. Its term extends over a four-year period, terminating on August 31, 2011. The principal obligation of the Commission is to conduct an inquiry into the adequacy of judicial compensation and benefits and to provide the Minister of Justice with its recommendations in report form within nine months of the date of the commencement of the inquiry.² This report fulfills that obligation.

The Quadrennial Commission Process

2. The Quadrennial Commission process reflects the Constitutional requirement that in order to preserve the independence of the judiciary, judicial compensation must be determined by a body that is independent of the executive and legislative branches.³ This

¹ A copy of the October 12, 2007 press release announcing the appointments is found at Appendix A along with a short biography of each of the Commissioners. The Commissioners wish to express their gratitude to Kate Wilson, M.A., LL.B., B.C.L., who provided them with invaluable assistance and unfailing support in the discharge of their mandate. The Commissioners also thank their Executive Director, Jeanne Ruest, for her sound advice and her unstinting dedication in keeping all parties informed and the Commission process running smoothly.

² *Judges Act*, ss. 26(2).

³ *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3 at paras. 125, 170 [*PEI Reference*].

requirement was articulated by the Supreme Court of Canada in 1997 in *Reference Re Remuneration of Judges* (the ‘*PEI Reference*’),⁴ and the current Commission process is a direct response to that articulation.

Judicial Independence

3. It is worth briefly considering the concept of judicial independence, since this principle is central to the work of the Commission. As the late Chief Justice of Canada, Antonio Lamer once observed, the fundamental nature of the principle of judicial independence makes it difficult to understand and arguably to articulate. Judicial independence is so much a part of our legal culture, like the rule of law or the presumption of innocence, that there is a tendency to take it for granted. However, in order “to keep these fundamental principles alive and current — contemporary truths not shibboleths”, we must periodically review them and remind ourselves of their roots.⁵

4. It is however difficult to overstate the importance of judicial independence as a key element in the maintenance of a healthy democracy. One need only consider those societies where judicial independence has not been as jealously guarded to be reminded of its importance. Even in societies such as ours, with a strong history of judicial independence, complacency poses an unacceptable risk; judicial independence must be actively safeguarded in order to be maintained and protected from possible infringement.

5. In Canada, judicial independence is an unwritten constitutional principle,⁶ whose origins can be traced to the *Act of Settlement* passed by the English Parliament in 1701, which enshrined a guarantee of security of tenure for the English judiciary.⁷ The articulations of this principle are found in the preamble to the *Constitution Act, 1867*, which provides that the Canadian Constitution shall be “similar in Principle to that of the United Kingdom”, as well as section 99(1) of the Constitution, which is closely modelled

⁴ *PEI Reference, ibid.*

⁵ Remarks by the Rt. Honourable Antonio Lamer, P.C., Chief Justice of Canada, to the Council of the Canadian Bar Association Annual Meeting (August 20, 1994) at 3-4 [unpublished].

⁶ *PEI Reference, supra* note 3 at para. 83.

⁷ *Act of Settlement* (U.K.), 12 & 13 Will. 3, c.2, s.3, para 7.

on the *Act of Settlement*.⁸ Section 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* articulates judicial independence in the criminal context by making express the right to a hearing by “an independent and impartial tribunal” for any person charged with a criminal offence.⁹ These articulations do not exhaust the principle of judicial independence; instead they represent elaborations of the principle in particular contexts.¹⁰

6. Judicial independence can be understood at both an individual and collective level. Individual independence has been described as the “historical core” of judicial independence, and defined as “the complete liberty of individual judges to hear and decide the cases that come before them”.¹¹

7. The institutional independence of the judiciary enables courts to fulfill a second and distinctly constitutional role:

[It] arise[s] out of the position of the courts as organs of and protectors ‘of the Constitution and the fundamental values embodied in it — rule of law, fundamental justice, equality, preservation of the democratic process...

The institutional independence of the courts emerges from the logic of federalism, which requires an impartial arbiter to settle jurisdictional disputes between the federal and provincial orders of government. Institutional independence also inheres in adjudication under the Charter, because the rights protected by that document are rights against the state.¹²

8. In order to achieve judicial independence, judges, both individually and collectively, must be free to operate without interference from the parties that appear before them (including the state) and from the executive and legislative branches. Not only must this independence exist in fact; equally important is that the public perceive that it exists.

⁸ *Constitution Act, 1867*, (U.K.), 30 & 31 Vict., c. 3, reprinted in R.S.C. 1985, App. II, No. 5, preamble and ss. 99(1) [*Constitution Act, 1867*]. *PEI Reference*, *supra* note 3 at para. 106; *Valente v. the Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673 at para. 26 [*Valente*].

⁹ *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, s. 11, Part I of the *Constitution Act, 1982*, being Schedule B to the *Canada Act 1982* (U.K.), 1982, c. 11.

¹⁰ *PEI Reference*, *supra* note 3 at para. 83.

¹¹ *Ibid.* at para. 123.

¹² *Ibid.* at paras. 123-124.

statutory indexations in subsequent years of 2.6%, 2.8%, and 3%, respectively, the salary of *puisne* judges at the end of this Commission's mandate would be \$307,170.⁷⁹

Salary Increases Proposed by the Government

79. In developing its proposal, the Government takes the position that “the most relevant comparator group is that of the most senior federal public servants (EX 1-5; DM 1-4; Senior LA [lawyer cadre])”.⁸⁰ The Government uses this range of comparators since the McLennan Commission “noted that many officials in this broad spectrum of senior government officials and not just those at the DM-3 level, potentially have a level of experience and capacity comparable to that of candidates for appointment to the Bench”.⁸¹

80. The Government then goes on to develop its proposal for judicial salary increases based on the %age increases provided to the EX/DM community over the past four years. It finds these increases important because

...they provide an indication of the financial capacity of the Government to compensate and the priority the Government accords to compensat[ing] senior professionals of high ability who have chosen service in the public interest over the private sector”.⁸²

The Government excludes what it terms at-risk pay from consideration because deputy ministers serve at the pleasure of the Governor in Council while judges have security of tenure, and because at-risk pay is dependent upon the achievement of specific commitments and must be earned annually while judges receive a guaranteed salary which is not dependent upon the attainment of performance objectives.

81. Additionally, the Government provides information about the pre-appointment income of judges between 1995 and May 18, 2007. The McLennan Commission was troubled by the difficulties in obtaining information on the income of lawyers in private practice. It strongly recommended that:

⁷⁹ A&C Submission, *supra* note 47 at para. 137.

⁸⁰ Government Submission, *supra* note 55 at para. 47.

⁸¹ *Ibid.*, citing the McLennan Report at 28-29.

⁸² *Government Submission ibid.*, at para. 49.

...some joint method (in conjunction with the Government and the Association and Council) be sought to provide an appropriate and common information and statistical base, the accuracy of which can be accepted by both parties as reliable. The information base is particularly important with respect to the income of self-employed lawyers and could be expanded to get some appreciation as to the incomes of those lawyers who are appointed to the judiciary.⁸³

82. The Government and the Association and Council have not been able to agree on the methodology to be used in providing the information sought by the McLennan Commission. However, the Government did obtain information on the income of lawyers in private practice and on the pre-appointment income of judges.

83. The Government retained the actuary and compensation expert, Haripaul Pannu, to review the data produced by the Canada Revenue Agency ('CRA') on the income of self-employed lawyers for 2002 through 2005. Mr. Pannu determined that the age-weighted income of self-employed lawyers in 2005 (most recent tax data year) is \$183,128 at the 65th percentile and \$251,176 at the 75th percentile.⁸⁴

84. Additionally, the Government obtained information from the CRA on the income levels of lawyers appointed to the judiciary ('Pre-Appointment Income data' or 'PAI data'). The Government engaged Mr. Pannu to analyze and report on this information ('Pre-Appointment Income study' or 'PAI study').

85. Mr. Pannu's PAI study reveals the following:

- 62 % of appointees who had been self-employed lawyers received a significant increase in income upon their appointment to the Bench.
- 19 % of all appointees were earning less than half of a judicial salary.
- Among the 69 % of appointees who had been self-employed prior to appointment, 38 % had pre-appointment incomes that exceeded judicial salaries, and 5% had incomes that were more than 275 % of a judicial salary.⁸⁵

⁸³ McLennan Report, *supra* note 22 at 92.

⁸⁴ Book of Additional Documents of the Government of Canada, Tab 11 [Government Book of Additional Documents].

⁸⁵ Reply Submissions of the Government of Canada at para. 21 [Government Reply Submissions].

86. The Government concludes that the “pre-appointment income study demonstrates that current judicial salaries are not a disincentive to attracting significant numbers of judges who enjoyed high pre-appointment incomes”.⁸⁶

87. The Government proposes “an increase of 4.9 % in the first year (2008-09), inclusive of indexation under the Industrial Aggregate (projected to be 2.4 % on April 1, 2008)”.⁸⁷ The Government notes that:

An increase of 4.9 % will raise a *puisne* judge salary to \$264,300. This will result in a 48 % increase since the first Quadrennial Commission cycle began. The Government further proposes the continuation of annual indexing in the following three years (2009-10 to 2011-12). The Industrial Aggregate annual adjustments are projected to be 2.6 % in 2009-10, 2.8 % in 2010-2011 and 3.0 % in 2011-12. The overall cost of the Government proposal from the years 2008-09 to 2011-12 is approximately \$29.6 million.⁸⁸

88. The Association and Council take great exception to the PAI study. They are concerned that they were not properly informed of the Government’s intention to conduct this study; that they were not consulted on the methodology to be used; that the data, while aggregated, was gathered on sitting judges who had not provided their consent; and that there were numerous defects undermining the data.

The Association and Council submit that the Commission should decline to consider the PAI data on the basis that the Government ought to have disclosed to the judiciary that it would be seeking to collect this data for use before the Commission, so as to give the judiciary an opportunity to comment on the proposed data collection and the methodology applied by the CRA.⁸⁹

The Association and Council are also concerned that the data is not prospective in nature. It reveals what individuals earned before appointment, not the future earning prospects that they would take into account in deciding whether to accept a judicial appointment.

⁸⁶ *Ibid.* at para. 23.

⁸⁷ Government Submission, *supra* note 50 at para. 70. The actual increase in statutory indexing (Industrial Aggregate) effective April 1, 2008 is 3.2%.

⁸⁸ *Ibid.*, at para. 71 [footnote omitted].

⁸⁹ Supplementary Reply Submission of the Canadian Superior Court Judges Association and the Canadian Judicial Council to the Judicial Compensation and Benefits Commission in Respect of the CRA Pre-Appointment Income Data of Judges, February 12, 2008 at para. 17 [A&C Supplementary Reply Submission].

89. We appreciate that an attempt was made to obtain information considered relevant to the Commission's inquiry. We regret that the collection of this data was a source of acrimony between the parties. Both parties have expended significant resources on this matter. However, we are not in a position to judge whether there were appropriate consultations between the parties in obtaining the information. We are also not in a position to judge whether the information obtained is accurate. In any case, the information provided to us only served to confirm that some appointees earn less prior to appointment and some earn more.

90. We do not believe that a snapshot of appointees' salaries prior to appointment is particularly useful in helping to determine the adequacy of judicial salaries. Such a study does not tell us whether judicial salaries deter outstanding candidates who are in the higher income brackets of private practice from applying for judicial appointment. A study that revealed this information would be more helpful in determining the adequacy of judicial salaries. Ideally, this information would be obtained through a targeted survey of individuals who were at the higher end of the earnings scale and who could be objectively identified as outstanding potential candidates for judicial appointment. We acknowledge however the difficulties inherent in the design and implementation of any such survey. Such information might also be indirectly obtained through an analysis of whether the number of high-earning appointees to the Bench is increasing or decreasing over time.

91. Should similar information be sought in the future, we urge the Government and the Association and Council to consult on the design and execution of such studies to ensure that future commissions are provided with information that both parties agree is reliable and useful.

Compensation Comparators

92. Throughout our inquiry into the "adequacy" of judicial salaries, we have been guided by the statutory criteria in the *Judges Act*. We have carefully considered the positions of the Government and of the Association and Council. We have reviewed the

an area with which they would like outside expert assistance as provided for under section 26.2 of the *Judges Act*.

Recommendation 12

The Commission recommends that:

Should a future Commission not include a member with experience in the area of compensation, the Commission strongly consider engaging external expert assistance in this area.

Continuity in Staffing Arrangements

200. We have greatly benefited from continuity in the staffing of the Quadrennial Commission. Jeanne Ruest, who joined the Commission as Executive Director during the McLennan Commission, graciously agreed to serve in the same capacity for the current Commission. The fact that the individual at the helm of the Commission brought prior institutional knowledge to the role ensured the smooth running of the various aspects of the Commission process, from the issuing of the original public notice to the finalizing of this report. While such continuity will not always be possible, where a change of staff occurs, it is crucial that the Commission be able to rely on ‘already in place’ processes to allow for the smooth transfer of institutional knowledge between departing and incoming Commission staff.

Recommendation 13

The Commission recommends that:

While continuity of Commission staffing cannot always be ensured, processes be established to allow for the efficient transfer of institutional knowledge between departing and incoming Commission staff.

Consensus around Particular Issues

201. A review of the reports of the various Triennial Commissions and of the Drouin and McLennan Commissions shows that there has been considerable variety in the nature of the questions raised before Commissions. Some issues however, have been raised repeatedly. Where consensus has emerged around a particular issue during a previous Commission inquiry, such as the relevance of the DM-3 as a comparator, “in the absence of demonstrated change”, we suggest that such a consensus be recognized by subsequent Commissions and arguably reflected in the approach taken to the question in the submissions of the parties.

Recommendation 14

The Commission recommends that:

Where consensus has emerged around a particular issue during a previous Commission inquiry, in the absence of demonstrated change, such consensus be taken into account by the Commission and reflected in the submissions of the parties.

Documentation Submitted by the Parties

202. Efficiencies can be introduced in other areas as well. For example, we are not persuaded that the documentation prepared by the parties needs to be as voluminous as that produced before this Commission. For example, it would be helpful if the parties would consider producing a joint statement of facts for future Commissions. In the final analysis, for a variety of reasons, some of the data produced by the parties was of limited assistance to the Commission. We realize that the parties were to some extent responding to requests for additional information voiced by previous Commissions.¹⁶⁰ In the future, if there is to be a data set similar to the one produced in this instance relating to the incomes of lawyers in the private sector, in order to be truly helpful to the Commission in the time allotted, the data set should be produced cooperatively.

¹⁶⁰ Drouin Report, *supra* note 17 at 116-117; McLennan Report, *supra* note 22 at 91-93.

Recommendation 15

The Commission recommends that:

The parties consider ways of streamlining the materials produced for future Commissions and, where production of a data set and accompanying analysis is warranted, that such work be undertaken cooperatively.

Cooperative Working Relationships

203. This brings us to our last observation, which is that the relationship between the Association and Council and the Government must be one of cooperation. An adversarial relationship is counter-productive and is not appropriate given the nature of the Commission process. In order to yield the best results, there is no question that the Commission process relies on the good faith effort of both principal parties to approach the process in a spirit of cooperation, so that all involved can be said to truly serve the public interest. We recognize that counsel to the principal parties have, to a large extent, approached this work in that spirit. We encourage them to continue to improve this cooperation which is vital to this important process.

204. We thank all counsel and those who made submissions to the Commission for their assistance and their courtesy.

CHAPTER VII

CONCLUSION

205. As we indicated at the outset, the primary responsibility of each Commission is to conduct an inquiry into the adequacy of judicial compensation and benefits and to submit a report containing recommendations on these questions to the Minister of Justice within nine months of the commencement of the Commission's inquiry. The Commission's term extends well beyond that initial deadline however, and does not expire until the end of August, 2011. During the remainder of our term, we remain available should the Minister of Justice decide to exercise his power under section 26(4) of the *Judges Act* to make a reference to us on any of the issues contained in this report or on any other issues relating to the adequacy of judicial compensation and benefits.

206. With the assistance of the parties and of all those who participated in the Commission process, we have conducted what we believe to have been an open and thorough inquiry into the above issues and have made every effort to ensure that this is reflected in the resulting report. We look forward to receiving the Minister of Justice's response to our report in the coming months.

Sheila Block
Chair

Paul Tellier, P.C., C.C., Q.C.
Commissioner

Wayne McCutcheon
Commissioner

LIST OF RECOMMENDATIONS

Recommendation 1

The Commission recommends that:

The salary of *puisne* judges should be set at \$264,300 effective April 1, 2008, inclusive of statutory indexing effective that date; and

The salary of *puisne* judges should be increased by statutory indexing effective April 1, 2009, 2010 and 2011 plus an additional 2% effective each of those dates, not compounded (*i.e.*, the previous year's salary should be multiplied by the sum of the statutory indexing and 2%).

Recommendation 2

The Commission recommends that:

Interest should not be paid on retroactive salary adjustments to federally-appointed judges.

Recommendation 3

The Commission recommends that:

A salary differential should be paid to *puisne* judges appointed to provincial courts of appeal and to the Federal Court of Appeal, and that the salary of *puisne* judges appointed to these courts should be set at \$272,200 effective April 1, 2008, inclusive of statutory indexing effective that date.

Recommendation 4

The Commission recommends that:

Salary differentials should continue to be paid to Chief Justice of Canada, the Justices of the Supreme Court of Canada, the chief justices and associate chief justices of the trial courts and courts of appeal;

The salary differential for the chief justices and associate chief justices of the trial courts should be established in relation to the salary of the *puisne* judges appointed to the trial courts;

The salary differential for the chief justices and associate chief justices of the courts of appeal should be established in relation to the salary of the *puisne* judges appointed to the courts of appeal;

The salary differentials of the Chief Justice of Canada and the Justices of the Supreme Court of Canada and the should be established in relation to the salaries of *puisne* judges appointed to the courts of appeal; and

The salaries should be set as of April 1, 2008 inclusive of statutory indexing, at the following levels:

Supreme Court of Canada

Chief Justice of Canada	\$349,800
Justices	\$323,800

Federal Court of Appeal and Courts of Appeal

Chief Justices	\$298,300
Associate Chief Justices	\$298,300

Federal Court, Tax Court and Trial Courts

Chief Justices	\$289,700
Associate Chief Justices	\$289,700

Recommendation 5

The Commission recommends that:

The *Judges Act* be amended so that senior judges of the territorial courts who elect supernumerary status receive the same treatment with regard to their retirement annuities as do chief justices who elect supernumerary status.

Recommendation 6

The Commission recommends that:

Should measures be taken by the territorial governments to allow a senior judge, not yet entitled to elect supernumerary status, to elect to cease to perform his or her duties as a senior judge and to perform only the duties of a *puisne* judge and receive the salary of a *puisne* judge, that the *Judges Act* be amended so that the retirement annuity of a former senior judge is based on the salary of a senior judge.

Recommendation 7

The Commission recommends that:

The *Judges Act* be amended so that a judge appointed to a court of appeal who subsequently accepts appointment to a trial court, and receives the salary of a trial court judge, receives a retirement annuity based on the salary of his or her former position as a judge of a court of appeal.

Recommendation 8

The Commission recommends that:

A retirement removal allowance should not be paid to judges of the provincial superior courts and courts of appeal.

Recommendation 9

The Commission recommends that:

Effective April 1, 2008, representational allowances be increased to \$22,500 for the Chief Justice of Canada, \$15,000 for the Chief Justice of the Federal Court of Appeal and the chief justices of the provinces, \$12,000 for *puisne* judges of the Supreme Court of Canada, \$12,000 for other chief justices and associate chief justices and senior judges, and \$6,000 for Ontario regional senior judges.

Recommendation 10

The Commission recommends that:

The senior family law judge in Ontario be paid the same representational allowance as the other regional senior judges in the province.

Recommendation 11

The Commission recommends that:

The provisions in the *Judges Act* relating to the reimbursement of the judiciary's costs for participating in the Quadrennial Commission process remain unchanged.

Recommendation 12**The Commission recommends that:**

Should a future Commission not include a member with experience in the area of compensation, the Commission strongly consider engaging external expert assistance in this area.

Recommendation 13**The Commission recommends that:**

While continuity of Commission staffing cannot always be ensured, processes be established to allow for the efficient transfer of institutional knowledge between departing and incoming Commission staff.

Recommendation 14**The Commission recommends that:**

Where consensus has emerged around a particular issue during a previous Commission inquiry, in the absence of demonstrated change, such Consensus be taken into account by the Commission and reflected in the submissions of the parties.

Recommendation 15**The Commission recommends that:**

The parties consider ways of streamlining the materials produced for future Commissions and, where production of a data set and accompanying analysis is warranted, that such work be undertaken cooperatively.



99 Metcalfe Street, Ottawa ON K1A 1E3

NOTICE

Recommendation 14 of the 2008 Judicial Compensation and Benefits Commission's Report stated, in effect, that the parties should not view the establishment of a new commission as an opportunity to reopen settled issues, absent a change in facts or circumstances which would justify reconsideration of the matter. This Commission has determined to adopt that principle and apply it rigorously, with the following implications:

- (a) With regard to the selection of the appropriate comparator, paragraphs 47 to 120 of the report of the previous Commission provide an exhaustive review of the relevant factors. That Commission concluded in paragraph 118 that "...the mid-point of the DM-3 salary range, plus one half of maximum performance pay..." is a comparator that meets the section 26(1.1) criteria of the *Judges Act* to which the Commission is directed by the statute to turn its mind. This Commission intends to regard that determination of the previous Commission as a settled matter of principle in the absence of submissions which convince this Commission that, since the previous Commission reported, there has been a change in facts or circumstance which justify a rehearing of the question.
- (b) This Commission has made the same determination with respect to Recommendations 2, 3, 5, 6, 7, 8, 10 and 11 of the report of the previous Commission as well as with respect to the portion of Recommendation 4 which relates to salary differentials.
- (c) With respect to Recommendations 1 and 9, and with respect to the portion of Recommendation 4 which fixes actual amounts, the Commission requests that submissions be made as to what those amounts should be currently based on the reasoning enunciated in those Recommendations.

The Commission has noted the time elapsed between the submission of the previous Commission's report and the Government's response thereto as well as the substance of that response. The Commission invites submissions providing guidance as to whether the relevant body of judge made law suggests that it is necessary or advisable for this Commission to turn its mind to the timeliness and substance of that response.

<i>Chairperson</i>	<i>Commissioners</i>	<i>Executive Director</i>
Brian Levitt	Paul Tellier, P.C., C.C., Q.C. Mark Siegel	Suzanne Labbé

Mailing address: 8th floor - 99 Metcalfe Street, Ottawa, Ontario K1A 1E3
Tel: 613-995- 5300 Fax: 613-995-5312
e-mail: info@quadcom.gc.ca



Blake, Cassels & Graydon LLP
Barristers & Solicitors
Patent & Trade-mark Agents
199 Bay Street
Suite 4000, Commerce Court West
Toronto ON M5L 1A9 Canada
Tel: 416-863-2400 Fax: 416-863-2653

December 13, 2011

Catherine Beagan Flood
Dir. 416-863-2269
cbe@blakes.com

VIA EMAIL

Reference: 100716/16

Ms. Suzanne Labbé
Executive Director
Judicial Compensation and Benefits Commission
99 Metcalfe Street, 8th floor
Ottawa, ON K1A 1E3

Dear Ms. Labbé:

Re: 2012 Quadrennial Commission on Judicial Compensation

This is further to the Notice issued by the Judicial Compensation and Benefits Commission on December 8, 2011.

The Notice indicates that the Commission has determined that in the absence of "a change in facts or circumstance," the Commission "intends to regard" a particular comparator; Recommendations 2, 3, 5, 6, 7, 8, 10, 11 and a portion of Recommendation 4 of the 2007 Judicial Compensation and Benefits Commission's Report "as a settled matter of principle." The Commission has also invited submissions regarding whether it is "necessary or advisable" for it to consider the timeliness and substance of the Government's 2009 Response to the 2007 Commission.

With respect, the Notice is not consistent with the Commission's constitutional or statutory mandate, or the principles of natural justice. The Commission has apparently met *ex parte*, deliberated, and determined the bulk of the issues that are the subject of its inquiry under s. 26 of the *Judges Act* prior to receiving and considering submissions from any party or from the public.

In *Provincial Court Judges' Assn. of New Brunswick v. New Brunswick (Minister of Justice)*; *Ontario Judges' Assn. v. Ontario (Management Board)*; *Bodner v. Alberta*; *Conférence des juges du Québec v. Québec (Attorney General)*; *Minc v. Québec (Attorney General)*, 2005 SCC 44, [2005] 2 S.C.R. 286 at para. 17 ("*Bodner*"), the Supreme Court of Canada provided the following guidance for judicial remuneration commissions:

The commission must objectively consider the submissions of all parties and any relevant factors identified in the enabling statute and regulations. Its recommendations must result from a fair and objective hearing. Its report must explain and justify its position. [emphasis added]

In the same decision (at para. 19), the Supreme Court held that a judicial compensation commission will have had a "meaningful effect" as required by the Constitution if it is a "public and open process of recommendation and response." The Notice does not reflect the process required by the Constitution.

22181613.3

In *Bodner*, the Supreme Court further held (at para. 14) that the purpose of a judicial compensation commission "is not simply to 'update' the previous commission's report." Rather, while a commission can consider the reports of previous commissions as part of the background and context for its inquiry, "Each commission must make its assessment in its own context." The 2007 Commission chose not to follow several of the recommendations of the 2004 Commission, including the 2004 Commission's determination that it is not appropriate to focus solely on the DM-3 comparator. Far from being "settled," or a matter of "consensus," prior Commissions' views regarding DM-3s as a potential comparator have varied widely, as have their views on several of the 2007 recommendations. If the 2007 Commission's intention in Recommendation 14 was to fetter the independence and objectivity of this Commission, it lacked the jurisdiction to do so. It would be an error of law for this Commission to fetter itself by following the recommendations of a prior Commission without making its own independent and objective assessment of all of the evidence and submissions presented by all participants in its public inquiry.

Indeed, at their initial meeting with the Commission on November 15, 2011, the principal parties advised the Commission that they were both of the view that, as a matter of law, this Commission must inquire into the adequacy of judicial salaries and "cannot just adopt what the previous Commission has done."

Moreover, the fact that the Commission has indicated that it intends to adopt non-salary related recommendations of the previous Commission (Recommendations 5, 6, 7, 8 and 10), despite having been advised by counsel for the judiciary on November 15 that only salaries would be in issue during this quadrennial period, is also inconsistent with the Commission's constitutional duty to proceed on an objective basis. Similarly, the Commission has indicated that unless there has been a change in facts or circumstances, it will recommend a salary differential for appellate judges (Recommendation 3 of the 2007 Commission), even though no party has given notice to the Government that such a differential will be requested.

Finally, with respect to the last paragraph of the Notice, the timing and substance of the Government's 2009 response is not a subject of this inquiry. This Commission was established under s. 26 of the *Judges Act* to "to inquire into the adequacy of the salaries and other amounts payable under this Act and into the adequacy of judges' benefits generally," for the period of April 1, 2012 to March 31, 2016. Its mandate is prospective.

The Supreme Court has determined in the *Ref re Remuneration of Judges of the Prov. Court of P.E.I.*; *Ref re Independence and Impartiality of Judges of the Prov. Court of P.E.I.* [1997] 3 S.C.R. 3 (see e.g. paras. 133, 176-77) and *Bodner* (see e.g. paras. 21, 131) that the report of a judicial compensation commission is consultative: "the Constitution does not require that commission reports be binding, as decisions about the allocation of public resources belong to legislatures and to the executive" (*Bodner*, at para. 21). A commission's recommendations can be rejected by a government for legitimate reasons based on a reasonable factual foundation. Such a rejection is subject to a limited, deferential form of judicial review by the superior courts "which acknowledges both the government's unique position and accumulated expertise and its constitutional responsibility for management of the

province's financial affairs" (*Bodner*, para. 30). A government's response to a judicial compensation commission is clearly not subject to review by later remuneration commissions.

Indeed, at the same time that the Government responded to the 2007 Commission, it also responded to recommendations of a Special Advisor on Federal Court Prothonotaries' Compensation. While the federally-appointed judges did not seek judicial review of the Government's decision not to implement the 2007 Commission's recommendations, the prothonotaries did seek judicial review of the Government's decision not to implement the Special Advisor's recommendations, including the timing of the Government's response. The Federal Court of Appeal held that the Government's response was constitutional in light of "the deteriorating state of the global economic situation and its impact on the finances of the Government of Canada": *Aalto v. Canada (Attorney General)*, 2010 FCA 195 at para. 15. The Supreme Court denied leave to appeal that decision. This Commission has no mandate to revisit such matters.

In light of the foregoing, the Government's submissions to the Commission will not only address the issue of "change of facts or circumstance" referenced in the Notice, but will also address the legal errors in the Notice and will set out the evidence and submissions that the Government considers relevant to the full inquiry which the Commission is required to conduct. In fairness to the Canadian Superior Court Judges Association and Canadian Judicial Council, counsel for the Government advised counsel for the judges' associations on December 9, 2011 that the Government would be submitting this letter to the Commission and that the Government intends to address all the issues raised by s. 26 of the *Judges Act* in its submissions to the Commission.

While counsel intends to make every effort to incorporate all the changes to the Government's submissions that are necessitated by the December 8 Notice in time to meet the December 20 filing deadline, given the number of approvals and translation required for such amendments, the Government may need to seek an extension of time. The Government intends to advise the Commission and counsel for the judges' associations prior to December 20 if such an extension is needed.

Yours very truly,



Catherine Beagan Flood

CBE/lpi

c: Pierre Bienvenu
Azim Hussain



Judicial Compensation
and Benefits Commission

**REPORT AND
RECOMMENDATIONS**

**SUBMITTED TO
the Minister of Justice of Canada**

May 15, 2012



***Judicial Compensation
and Benefits Commission***



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

Chairperson/Président
Brian M. Levitt

Members/Membres
Paul Tellier, P.C., C.C., Q.C./c.r.
Mark L. Siegel

Executive Director/Directrice exécutive
Suzanne Labbé

Tel./Tél. : 613-995-5300
e-mail/courriel : info@quadcom.gc.ca

May 15, 2012

The Honourable Robert Douglas Nicholson
Minister of Justice and Attorney General of Canada
284 Wellington Street
Ottawa, Ontario
K1A 0H8

Dear Minister:

Pursuant to Subsection 26(2) of the *Judges Act*, I am pleased to submit the report of the fourth Judicial Compensation and Benefits Commission.

Yours truly,



Brian M. Levitt
Chair

Encl.

TABLE OF CONTENTS

CHAPTER 1 – INTRODUCTION	1
Background and Context	1
Mandate and Analytical Approach	3
CHAPTER 2 – JUDICIAL SALARIES	6
Salary for <i>Puisne</i> Judges	6
Positions of the Government and Association and Council	6
Comparators	8
Purpose of the IAI Adjustment	16
Review Concerning Salary for <i>Puisne</i> Judges	17
Section 26(1.1) Analysis	19
Recommendation Concerning Salary for <i>Puisne</i> Judges	22
Salary Differentials between Trial and Appellate Judges	23
Overview	23
Recommendations Concerning Salary for Appellate Judges	25
CHAPTER 3 – JUDICIAL ANNUITY	27
Annuity for Senior Judges of the Territorial Courts	27
Recommendations Concerning Senior Judges of the Territorial Courts	27
Annuity for Trial Judges Who Previously Served on Courts of Appeal	28
Recommendation Concerning Trial Judges Who Previously Served on Courts of Appeal	28
Submission of the Hon. Roger G. Conant	29
CHAPTER 4 – ALLOWANCES	31
Representational Allowances	31
Recommendation Concerning Representational Allowance	31

CHAPTER 5 - PROCESS ISSUES	32
Adequacy of the Government's Response	35
Recommendation Concerning the Formulation of the Government's Response	36
Bodner: Effectiveness of the Commission Process	36
Recommendation concerning the Commission's process and purpose	38
Recommendations of Prior Commissions	39
Recommendation Concerning the Adoption of Prior Commissions' Recommendations	40
Adversarial Nature of the Proceedings	40
Recommendation Concerning the Adversarial Nature of the Proceedings	42
CHAPTER 6 – CONCLUSION	43
CHAPTER 7 – LIST OF RECOMMENDATIONS	45

LIST OF APPENDICIES

- Appendix A – Press Release and Commissioners' Biographies
- Appendix B – Commission's Process Chronology
- Appendix C – List of Submissions, Replies and Letters Received by the Commission
- Appendix D – List of Participants at the Commission's Public Hearings

CHAPTER 1 - INTRODUCTION

1. The appointment of the fourth Quadrennial Judicial Compensation and Benefits Commission (the “Commission”) was announced by the Honourable Rob Nicholson, P.C., Q.C., M.P. in December 2011.¹ The members are: Chair, Brian M. Levitt, and Commissioners Paul M. Tellier, P.C., C.C., Q.C., and Mark L. Siegel. The Commission is established under the *Judges Act*² to inquire into the adequacy of salaries and benefits payable to federally appointed judges. Its term spans a four-year period ending August 31, 2015 (the “Quadrennial Period”).
2. The Commission is charged by the *Judges Act* to prepare a report for submission to the Minister of Justice within nine months from the commencement of its inquiry.³ This is the Commission’s report.

Background and Context

3. The *Constitution Act, 1867* provides the Parliament of Canada with the authority to set compensation for the judiciary. Section 100 states that:

The Salaries, Allowances, and Pensions of the Judges of the Superior, District, and County Courts (except the Courts of Probate in Nova Scotia and New Brunswick), and of the Admiralty Courts in Cases where the Judges thereof are for the time being paid by Salary, shall be fixed and provided by the Parliament of Canada.⁴

Section 101 provides the Government with the authority to create the Supreme Court of Canada, Federal Court, and Tax Court of Canada, and to fix the remuneration of the judges of these courts.

4. Prior to the current Quadrennial Commission process, the *Judges Act* provided for the establishment of Triennial Commissions to make recommendations to Parliament regarding judicial compensation. Over time, the judiciary lost

¹ A copy of the Department of Justice’s News Release as well as the resumés of the Chair and Commissioners can be found at Appendix A.

² *Judges Act*, RSC, 1985 c J-1 (“*Judges Act*”).

³ *Ibid* at s 26(2).

⁴ *Constitution Act, 1867* (UK), 30 & 31 Vict, c 3, s 100, reprinted in RSC 1958, App II, No 5.

confidence in the Triennial Commission process due to the failure of successive governments to act on the recommendations of the Triennial Commissions. The report of the first Quadrennial Commission (the “Drouin Report”) provides an overview of this history.⁵

5. In 1998 the *Judges Act* was amended⁶ to establish the Quadrennial Judicial Compensation and Benefits Commission process following the Supreme Court of Canada’s decision in *Reference Re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island* (“PEI Reference Case”).⁷
6. The constitutional guarantee of judicial independence is a cornerstone of the integrity of the Canadian judicial system. The three elements of judicial independence enunciated by the Supreme Court of Canada in the PEI Reference Case are security of tenure, administrative independence, and financial security.⁸
7. Chief Justice Lamer, speaking for the Court, held that in order to preserve judicial independence, an independent, effective and objective commission should be interposed

between the judiciary and the other branches of government. The constitutional function of this body [would be] to depoliticize the process of determining changes or freezes to judicial remuneration.⁹

The Supreme Court of Canada went on to set forth the legal and constitutional requirements for a process to deal with the compensation of the judiciary without compromising its independence. This framework was summarized by the Drouin Commission as follows:

⁵ Report of the Judicial Compensation and Benefits Commission, submitted to the Minister of Justice of Canada, May 31, 2000 at 1 (“Drouin Report”).

⁶ Bill C-37, *An Act to Amend the Judges Act and Make Consequential Changes to Other Acts*, 1st Sess, 36th Parl, 1998 (assented to 18 November 1998).

⁷ *Reference Re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 SCR 3 (“PEI Reference Case”).

⁸ *Ibid* at para 115.

⁹ *Ibid* at para 166.

Members of compensation commissions must have some kind of security of tenure, which may vary in length;

The appointments to compensation commissions must not be entirely controlled by any one branch of government;

A commission's recommendations concerning judges' compensation must be made by reference to objective criteria, not political expediencies;

It is preferable that the enabling legislation creating the commission stipulate a non-exhaustive list of relevant factors to guide the commission's deliberations;

The process of compensation commissions must be employed before implementation of any changes or freezes to judicial compensation;

To guard against the possibilities that government inaction might lead to a reduction of judges' real salaries because of inflation, compensation commissions must convene at least every three to five years to ensure the adequacy of judges' salaries and benefits over time;

The reports of the compensation commissions must have a "meaningful effect on the determination of judicial salaries". Thus, while the report of a compensation commission need not be binding, at a minimum the responsible legislative or executive authority must formally respond to the report within a specified time; and

Finally, the executive or the legislature, as applicable, must be prepared to justify any decision rejecting one or more of the recommendations in a compensation commission's report, if necessary, in a court of law.¹⁰

Mandate and Analytical Approach

8. The *Judges Act* establishes the Commission and mandates it to "inquire into the adequacy of the salaries and other amounts payable under [the] Act and into the adequacy of judges' benefits generally."¹¹

9. In conducting its inquiry, the Commission must 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;

¹⁰ Drouin Report, *supra* note 5 at 5.

¹¹ *Judges Act*, *supra* note 2 s 26(1).

- (b) the role of financial security of the judiciary in ensuring judicial independence;
- (c) the need to attract outstanding candidates to the judiciary; and
- (d) any other objective criteria that the Commission considers relevant.¹²

10. The Commission has carefully considered the evidence placed before it, and arrived at its recommendations by reference to the above-noted criteria.
11. The submissions of the parties are replete with calculations expressing results in precise terms. While the Commission does not quarrel with the mathematics, in the valuation of the judicial annuity and the analysis of comparative data on public and private sector compensation, the results of the analysis are extremely sensitive to the assumptions used. While these calculations aided the Commission in making its recommendations, the judgments underlying the recommendations were arrived at bearing this sensitivity in mind.
12. In arriving at its recommendations, the Commission built on the record of its predecessors as authorized so to do by the Supreme Court of Canada in *Bodner v Alberta* (“*Bodner*”)¹³. The Commission will have more to say about process issues in Chapter 5. A chronology of Commission activities appears in Appendix B.
13. With the exception of Recommendation 1, this report, unlike the reports of previous Commissions, makes recommendations only where the Commission concluded that a change to the current judicial remuneration arrangements is necessary to maintain the adequacy of judicial compensation and benefits in terms of the applicable statutory criteria.

¹² *Ibid* at s 26(1.1).

¹³ *Provincial Court Judges’ Assn of New Brunswick v New Brunswick (Minister of Justice); Ontario Judges’ Assn v Ontario (Management Board); Bodner v Alberta; Conférence des juges du Québec v Québec (Attorney General); Minc v Québec (Attorney General)*, 2005 SCC 44, [2005] 2 SCR 286 (“*Bodner*”).

14. The Commission wishes to thank all those who made written and oral submissions. Their involvement in bringing important issues and viewpoints to the attention of the Commission aided its deliberations and reinforced the importance of this process. A list of those persons and groups who made submissions to the Commission is found at Appendix C. The Commission wishes to thank the Canadian Bar Association (the “CBA”) and the Barreau du Québec (the “Barreau”) for their thoughtful and informative submissions regarding procedural issues and the importance of the Commission process.

15. The Commission also wishes to thank those who so efficiently supported its work. Mme. Suzanne Labbé, our very able Executive Director, handled all administrative arrangements and provided valuable research and editorial input. Ms. Lacey Miller assisted with the writing and editing of this report. M. André Sauvé provided invaluable professional advice in relation to the Commission’s consideration of the judicial annuity and its public and private sector counterparts. Finally, the Commission had the good fortune to have the advice of Professor Martin Friedland with respect to judicial independence and the process issues discussed in Chapter 5.

*reasons should reveal a consideration of the judicial office and an intention to deal with it appropriately...[A] mere assertion that judges' current salaries are "adequate", would be insufficient. [Emphasis Added].*¹⁰⁵

106. The Commission assumes that the Government will approach the recommendations in this Report in the spirit set forth by the Supreme Court of Canada in *Bodner*. The Commission expects that the Government's response, as stated above, will "reveal a consideration of the judicial office and an intention to deal with it appropriately."¹⁰⁶ If failure to do so were to lead to a court challenge, even though the judicial review would be a "deferential review which acknowledges both the government's unique position and accumulated expertise and its constitutional responsibility for management of [the government's] financial affairs,"¹⁰⁷ the fact that the parties once again felt the need to resort to litigation would mean that the Quadrennial process had failed. The stakes in such litigation would be very high. In the words of the Supreme Court of Canada: "If, in the end, the reviewing court concludes that the response does not meet the standard, a violation of the principles of judicial independence will have been made out."¹⁰⁸

Recommendation 9

The Commission recommends that:

The Government give careful consideration to the third stage for assessing the rationality of a government response introduced by the Supreme Court of Canada's decision in *Bodner*: "Viewed globally, has the commission process been respected and have the purposes of the commission – preserving judicial independence and depoliticizing the setting of judicial remuneration – been achieved?"

¹⁰⁵ *Ibid* at paras 25 and 39.

¹⁰⁶ *Ibid* at para 97.

¹⁰⁷ *Ibid* at para 30.

¹⁰⁸ *Ibid* at para 40. Note also para 44 which states that "the appropriate remedy will generally be to return the matter to the government for reconsideration" or, if problems can be traced to the commission, then to return to the commission. This paragraph will tend to discourage litigation by the judiciary.

Recommendations of Prior Commissions

107. One procedural issue that the Commission dealt with is the ability of a Quadrennial Commission to rely on a recommendation of a prior Commission.
108. At the public hearings, in response to a question from the Commission, the Government took the position that this Commission could not adopt as its own the recommendation made by a prior Commission simply by relying on a reading of the report of that Commission. The Government took the position that proceeding in this manner would not meet the procedural requirement for objectivity because the Commission would not have been privy to the evidence adduced, and arguments made, before the prior Commission.¹⁰⁹
109. In the view of the Commission, the Government's position is at variance with the Supreme Court of Canada's pronouncement set forth in *Bodner*, in which the Court stated:
- The reports of previous commissions and their outcomes form part of the background and context that a new compensation commission should consider. A new commission may very well decide that, in the circumstances, its predecessors conducted a thorough review of judicial compensation and that, in the absence of demonstrated change, only minor adjustments are necessary.¹¹⁰
110. In response to a request from the Commission for clarification, the Government took the position that the Commission could meet the objectivity standard by reviewing summaries of the hearing transcripts of prior Commissions in lieu of reading the actual transcripts.¹¹¹ Out of an abundance of caution, the commissioners followed the suggested legalistic approach and reviewed a summary of the hearing transcripts of the Block Commission. This added cost to the Commission proceedings but no value.
111. This Commission believes that, in arriving at its recommendations, it is entitled to take into account recommendations made by a previous commission, in the

¹⁰⁹ Transcript Vol 1 at 188 -92

¹¹⁰ *Bodner*, *supra* note 13 at para 15.

¹¹¹ Transcript, Vol 1 at 192.

absence of a demonstrated change, where consensus has emerged around a particular issue during a previous commission inquiry.

Recommendation 10

The Commission recommends that:

Where consensus has emerged around a particular issue during a previous Commission inquiry, in the absence of demonstrated change, such consensus should be taken into account by the Commission, and reflected in the submissions of the parties.

Adversarial Nature of the Proceedings

112. The Commission now turns to a troubling aspect of the present process – its adversarial nature.
113. The process appears to have developed in a way which encourages the parties to take extreme positions which in some cases lack credibility, leaving the Commission to guess at the real intent of the party. Some would say that this is simply the adversarial process. But there is a crucial difference between the Commission process and a regular court case. Most litigation – civil and criminal – is settled by the parties with the assistance of their counsel. But this does not take place in the Commission process because no negotiation is permitted between the Government and the judiciary.
114. Chief Justice Lamer stated in the *PEI Reference Case* that “under no circumstances is it permissible for the judiciary – not only collectively through representative organizations, but also as individuals – to engage in negotiations over remuneration with the executive or representatives of the legislature. Any such negotiations would be fundamentally at odds with judicial independence”.¹¹² The *Bodner* court refers, with apparent approval, to

¹¹² *PEI Reference Case*, *supra* note 7 at para 134.

the *PEI Reference Case*, and states that “[n]o negotiations are permitted between the judiciary and the government.”¹¹³

115. There are other major differences from ordinary litigation which tend to exacerbate the litigious nature of the proceedings. Commissioners normally do not have expertise in issues of judicial independence and may or may not be experienced in the process of fixing compensation, so the parties involved in the process are tempted to bombard the Commissioners with statistics and arguments in an attempt to win them over. Further, there is usually no accumulated knowledge transferred from Commission to Commission. Each Triennial and Quadrennial Commission has had a new chair. Each Commission starts almost from scratch. While the Commission is provided with an adequate operating budget, the operation of Government procurement rules in the context of the compressed time-frame within which the Commission operates presents a real obstacle to the Commission’s access to expert assistance, with the result that it must deal with some of the submissions of the parties largely at face value. There is no awarding of costs at the end of the proceedings, which in civil cases can act to moderate the behaviour of litigants. Additionally, the public purse pays the entirety of the Government’s costs and two-thirds of the costs of the representatives of the judiciary.¹¹⁴ Generally, successful parties in civil cases receive only party and party costs, which account for substantially less than their financial investment in the litigation.
116. This Commission cannot solve the foregoing problems regarding its process. It did not ask the parties to address this issue. It can, however, recommend that the issue be discussed by the Government and by the judiciary well in advance of the next Quadrennial Commission process. The *PEI Reference Case* did not prohibit such discussions. Indeed, it contemplated that such

¹¹³ *Bodner, supra* note 13 at para 8.

¹¹⁴ *Judges Act, supra* note 2 at s 26.3.

discussions might take place when commissions across the country were being introduced. Chief Justice Lamer stated:

I do not wish to dictate the exact shape and powers of the independent commission here. These questions of detailed institutional design are better left to the executive and the legislature, although it would be helpful if they consulted the provincial judiciary prior to creating these bodies.¹¹⁵

117. An examination of the issues could include looking at the process for setting judicial salaries in other common-law jurisdictions. In the United Kingdom, for example, there has been since 1971 a permanent commission, which periodically makes recommendations on judicial salaries and other top salaries of persons paid from public funds.¹¹⁶
118. Such an examination should also review techniques for lessening the adversarial nature of the Commission process, such as prehearing discussions, joint submissions, greater use of Commission-appointed experts, and less use of oral proceedings.¹¹⁷

Recommendation 11

The Commission recommends that:

The Government and the judiciary examine methods whereby the Commission process can be made less adversarial and more effective.

¹¹⁵ *PEI Reference Case*, *supra* note 7 at para 167.

¹¹⁶ See Report No. 77 of the United Kingdom Review Body on Senior Salaries, 2011. Chapter 4 of Report No. 77 deals with the judiciary.

¹¹⁷ Sterling, Lori and Hanley, Sean, "The Case for Dialogue in the Judicial Remuneration Process" in Adam Dodek and Lorne Sossin, eds, *Judicial Independence in Context* (Toronto: Irwin Law, 2011).

CHAPTER 6 - CONCLUSION

119. The members of the Commission have applied themselves diligently to a task which they consider an honour to have been asked to undertake. Our recommendations represent our considered and unanimous view of what best serves the public interest with respect to judicial compensation and benefits for the Quadrennial Period in the context of the statutory criteria which frame the Commission's mandate under the *Judges Act*.
120. The Government provided extensive evidence with regard to general economic conditions and the tenor of its overall approach to deficit reduction, and urged the Commission to bear in mind when formulating its recommendations the Supreme Court's concern for the reputation of the judiciary, should a perception arise that judges are not shouldering their share of the burden in difficult economic times. In formulating its recommendations, the Commission gave weight to these submissions, recommending only those changes which the Commission concluded are essential to maintain the adequacy of judicial compensation and benefits in terms of the applicable statutory criteria. The Commission urges the Government to formulate its response to the Commission's report by considering the Commission's recommendations as a whole, bearing in mind the submissions made by the Association and Council which were not accepted by the Commission.
121. In closing, the Commission wishes to reiterate its concern for the current health and future of the Quadrennial process. The Commission believes that a robust and timely response by the Government to this Report is essential to maintain the confidence of the judiciary in the process. The Commission also believes that a joint "lessons learned" exercise based on the four Commission processes which have taken place over the past twelve years would be both timely and legal. The Commission hopes and expects that such an exercise would result in both the Government and the judiciary "recommitting" to the

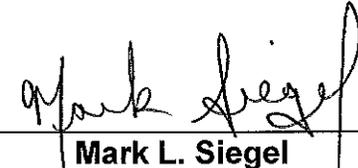
Quadrennial process, and believes it likely that the exercise would result in a more efficient process and a greater satisfaction of all stakeholders with the outcome of future Quadrennial Commission processes.



Brian M. Levitt
Chair



Paul Tellier, P.C., C.C., Q.C.
Commissioner



Mark L. Siegel
Commissioner

CHAPTER 7 – LIST OF RECOMMENDATIONS

Recommendation 1

The Commission recommends that:

Effective April 1, 2012, the salary of federally appointed *puisne* judges sitting in all Canadian trial courts should be set, inclusive of statutory indexation, at \$288,100.

The statutory indexation pursuant to s. 25 of the *Judges Act* should be applied to the judicial salaries for each subsequent year of the Quadrennial Period.

Recommendation 2

The Commission recommends that:

Puisne judges sitting on provincial and federal appellate courts should be given a salary differential of 3% above *puisne* judges sitting on provincial and federal trial courts.

Effective April 1, 2012, their salaries should be set, inclusive of statutory indexation, at \$296,700.

Recommendation 3

The Commission recommends that:

Salary differentials should continue to be paid to the Chief Justice of Canada, the Justices of the Supreme Court of Canada, the chief justices and associate chief justices of the trial and appellate courts;

The salary differential for the chief justices and associate chief justices of the trial courts should be established in relation to the salary of the *puisne* judges appointed to the trial courts;

The salary differential for the chief justices and associate chief justices of the appellate courts should be established in relation to the salary of the *puisne* judges appointed to the appellate courts;

The salary differentials of the Chief Justice of Canada and the Justices of the Supreme Court of Canada should be established in relation to the salaries of *puisne* judges appointed to trial courts; and

Effective April 1, 2012, the salaries should be set, inclusive of statutory indexation, at the following levels:

Supreme Court of Canada

Chief Justice of Canada \$370,300
Justices \$342,800

Federal Court of Appeal and Provincial Courts of Appeal

Chief Justices \$325,300
Associate Chief Justices \$325,300

Federal Court, Tax Court and Trial Courts

Chief Justices \$315,900
Associate Chief Justices \$315,900

Recommendation 4

The Commission recommends that:

The *Judges Act* should be amended so that senior judges of the territorial courts who elect supernumerary status receive the same treatment with regard to their retirement annuities as chief justices of both trial and appellate courts who elect supernumerary status.

Recommendation 5

The Commission recommends that:

The *Judges Act* should be amended so that the retirement annuity of a senior judge of a territorial court who ceases to perform the duties of a senior judge and performs only the duties of a *puisne* judge, receiving the salary of a *puisne* judge, be granted a retirement annuity based on the salary of a senior judge.

Recommendation 6

The Commission recommends that:

The *Judges Act* should be amended so that a *puisne* judge of an appellate court who accepts an appointment to a trial court, receiving the salary of a trial court judge, be granted a retirement annuity based on the salary of his or her former position as an appellate court judge.

Recommendation 7

The Commission recommends that:

All regional senior judges in Ontario, including the senior family law judge, should be paid the same representational allowance.

Recommendation 8

The Commission recommends that:

In formulating its response to this Report, the Government give weight to the importance of the perspective of reasonable, informed members of both the public and the judiciary.

Recommendation 9

The Commission recommends that:

The Government give careful consideration to the third stage for assessing the rationality of a government response introduced by the Supreme Court's decision in *Bodner*: "Viewed globally, has the commission process been respected and have the purposes of the commission – preserving judicial independence and depoliticizing the setting of judicial remuneration – been achieved?"

Recommendation 10

The Commission recommends that:

Where consensus has emerged around a particular issue during a previous Commission inquiry, in the absence of demonstrated change, such consensus should be taken into account by the Commission, and reflected in the submissions of the parties.¹¹⁸

Recommendation 11

The Commission recommends that:

The Government and the judiciary examine methods whereby the Commission process can be made less adversarial and more effective.

¹¹⁸ This is Recommendation 14 of the Block Report.

*Judicial Compensation
and Benefits Commission*



*Commission d'examen de
la rémunération des juges*

REPORT AND RECOMMENDATIONS

**SUBMITTED TO
the Minister of Justice of Canada**

June 30, 2016

*Judicial Compensation
and Benefits Commission*



*Commission d'examen de la
rémunération des juges*

99 Metcalfe Street
Ottawa, Ontario K1A 1E3

Chairperson/Président
Gil Rémillard

Members/Membres
Margaret Bloodworth
Peter Griffin

Executive Director/Directrice exécutive
Louise Meagher

Tel./Tél. : 613-995-5300
e-mail/courriel : info@quadcom.gc.ca

June 30, 2016

The Honourable Jody Wilson-Raybould
Minister of Justice and Attorney General of Canada
284 Wellington Street
Ottawa, Ontario
K1A 0H8

Dear Minister:

Pursuant to Subsection 26(2) of the *Judges Act*, I am pleased to submit the report of the fifth Judicial Compensation and Benefits Commission.

Yours truly,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'G. Rémillard', written over a diagonal line.

Gil Rémillard
Chair

Encl.

TABLE OF CONTENTS

CHAPTER 1 – INTRODUCTION	1
The Commission’s History	1
The Commission’s Mandate	2
The Commission’s Proceedings	4
The Commission’s Approach	5
Acknowledgements	8
The Report’s Structure	8
CHAPTER 2 – JUDGES’ SALARIES	9
Section 25(2) of the <i>Judges Act</i> : Indexation	11
Comparators	13
(a) The Public Sector Comparator: the DM-3 Comparator	
(b) The Private Sector Comparator: Self-Employed Lawyers	
Value of the Judicial Annuity	20
Analysis of Section 26(1.1) of the <i>Judges Act</i>	22
(a) Prevailing Economic Conditions, the Cost of Living, and the Overall Financial Position of the Federal Government	
(b) The Role of Financial Security of the Judiciary in Ensuring Judicial Independence	
(c) The Need to Attract Outstanding Candidates to the Judiciary	
(d) Any Other Objective Criteria that the Commission Considers Relevant	
Appellate Judges’ Salary Differential	24

CHAPTER 3 – PROTHONOTARIES’ SALARIES AND OTHER BENEFITS	30
Previous Special Advisors’ Reports	30
Prothonotaries’ Roles and Responsibilities	31
Prothonotaries’ Salaries	32
(a) The Prothonotaries’ Position	
(b) The Government’s Position	
Appropriate Comparators	33
(a) Superior Court Masters	
(b) Provincial Court Judges	
(c) Military Judges	
Analysis on Prothonotaries’ Salaries	35
(a) Prevailing Economic Conditions in Canada	
(b) Role of Financial Security of the Judiciary	
(c) The Need to Attract Outstanding Candidates to the Judiciary	
(d) Other Objective Criteria	
(e) Conclusion with Respect to Prothonotaries’ Salaries	
Supernumerary Status	37
(a) The Parties’ Submissions	
(b) The Adams and Cunningham Reports	
(c) Analysis	
Incidental Allowance	40
Representational Costs	41
CHAPTER 4 – OTHER ISSUES	44
Step-Down Amendments	44
Removal Allowance	46
Compensation of the Chief Justice of the Court Martial Appeal Court	47
Pension Credit for a Provincial Court Judge Appointed to a Superior Court	49

CHAPTER 5 – PROCESS MATTERS	51
Appointment of Commissioners	51
Timing Issues	52
Motion Costs	53
Cooperation and Collaboration amongst the Parties	54
CHAPTER 6 – FUTURE STUDIES	55
Pre-Appointment Income Study	55
Quality of Life Study	57
CHAPTER 7 – CONCLUSION	59
CHAPTER 8 – LIST OF ALL RECOMMENDATIONS	61
APPENDICES	
A: News Release from the Department of Justice	
B: Notice	
C: News Release from the Quadrennial Judicial Compensation and Benefits Commission	
D: Ruling on Preliminary Issues: Pre-appointment Income Study and Representational Costs of Prothonotaries	
E: Ruling Respecting Preliminary Issue: Objection to Paragraphs 46-40 and Exhibit B of the Judiciary’s Principal Submission	
F: Notice of Adjournment of the Oral Hearings until April 28 and 29	
G: Hearing Participants	
H: List of Documents Received	

CHAPTER 1 – INTRODUCTION

THE COMMISSION’S HISTORY

1. This is the Report of the fifth Quadrennial Judicial Compensation and Benefits Commission (“Quadrennial Commission” or “Commission”) established under section 26 of the *Judges Act*¹ to inquire into the adequacy of salaries and benefits payable to federally-appointed judges.
2. This Commission was established by Order in Council and its appointment announced on December 18, 2015, by the Honourable Jody Wilson-Raybould, Minister of Justice and Attorney General of Canada.² The Commissioners are Chairperson Gil Rémillard, Margaret Bloodworth, and Peter Griffin. The term of this Commission runs for four years, ending September 30, 2019.
3. This Report is delivered to the Minister of Justice within the nine-month period specified in section 26(2) of the *Judges Act*.³
4. In accordance with section 26(7) of the *Judges Act*, the Minister of Justice must respond to the Commission’s report within four months after receiving it and thereafter, where applicable, initiate any legislation to implement the response.⁴

¹ RSC 1985, c J-1.

² Department of Justice, “Judicial Compensation and Benefits Commission Appointments” (18 December 2015), Appendix A to this Report.

³ *Supra* note 1

⁴ *Ibid*

THE COMMISSION'S MANDATE

5. Section 100 of the *Constitution Act, 1867* authorizes Parliament to set compensation for the judiciary.⁵

6. Section 101 authorizes Parliament to establish the Supreme Court of Canada, the Federal Court of Appeal, the Federal Court of Canada, and the Tax Court of Canada and to fix the remuneration of the judges of these Courts.⁶ The Quadrennial Commission process was initiated by amendments to the *Judges Act* in 1998 after the Supreme Court of Canada's decision in *Re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*.⁷

7. That case and the subsequent jurisprudence emphasize that the constitutional guarantee of judicial independence is a cornerstone of the integrity of our judicial system.⁸ These cases affirm the three elements of judicial independence as: security of tenure, administrative independence, and financial security.⁹ They establish the requirements of a process to address the compensation of the judiciary while preserving its independence.¹⁰

8. In examining judicial compensation, section 26(1.1) of the *Judges Act* requires Quadrennial Commissions to consider the following factors:

- (a) the prevailing economic conditions in Canada, including the cost of living, and the overall economic and current financial position of the federal government;
- (b) the role of financial security of the judiciary in ensuring judicial independence;
- (c) the need to attract outstanding candidates to the judiciary; and
- (d) any other objective criteria that the Commission considers relevant.¹¹

⁵ *Constitution Act, 1867* (UK), 30 & 31 Vict, c 3, reprinted in RSC 1985, Appendix II, No 5.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ref re Remuneration of Judges of the Prov Court of PEI; Ref re Independence and Impartiality of Judges of the Prov Court of PEI*, [1997] 3 SCR 3 [*PEI Reference*].

⁸ *Ibid* at 190, citing *R v Lippé*, [1991] 2 SCR 114 at 139.

⁹ *PEI Reference*, *supra* note 7 at 80-81; and see *Provincial Court Judges' Assn of New Brunswick v New Brunswick (Minister of Justice)*; *Ontario Judges' Assn v Ontario (Management Board)*; *Bodner v Alberta*; *Conférence des juges du Québec v Québec (Attorney General)*; *Minc v Québec (Attorney General)*, 2005 SCC 44 at para 7, [2005] 2 SCR 286 [*Bodner*].

¹⁰ *PEI Reference*, *supra* note 7 at 88-89, 94, 102-112; *Bodner*, *ibid*, at paras 13-21.

¹¹ *Supra* note 1.

9. The Quadrennial Commission process has resulted in four previous reports:

- (a) the Drouin Commission Report (2000)¹²;
- (b) the McLennan Commission Report (2004)¹³;
- (c) the Block Commission Report (2008)¹⁴; and,
- (d) the Levitt Commission Report (2012)¹⁵.

10. The compensation-setting process of the Quadrennial Commissions applies to all judges appointed pursuant to section 96 of the *Constitution Act, 1867*.¹⁶ These are the judges of: the Supreme Court of Canada, the Federal Court of Appeal, the Federal Court of Canada, the Tax Court of Canada, the courts of appeal of each province and territory, and the superior courts of each province and territory.

11. Prothonotaries are judicial officers of the Federal Court of Canada. Their office attracts a constitutional guarantee of judicial independence. Prothonotaries' compensation was added to the Quadrennial Commission's scope of review in 2014 by amendments to the *Judges Act* that extended the definition of "Judiciary" to include these officers.¹⁷

12. Prior to this amendment, Special Advisor George Adams conducted the first independent review process of prothonotaries' salaries and benefits, leading to a report dated May 30, 2008 that set out comprehensive recommendations.¹⁸

13. This report was followed by the July 31, 2013 report of Special Advisor Douglas Cunningham, who made similar recommendations.¹⁹ These recommendations led to various

¹² Joint Book of Documents, Tab 28.

¹³ *Ibid*, Tab 29.

¹⁴ *Ibid*, Tab 30

¹⁵ *Ibid*, Tab 31.

¹⁶ *Supra* note 5.

¹⁷ *Supra* note 1, s 26.4.

¹⁸ Report of the Honourable George W Adams QC, Joint Book of Documents, Tab 32 at 54-66 ["Adams Report"].

¹⁹ Report and Recommendations of the Honourable J Douglas Cunningham QC, Joint Book of Documents, Tab 33 at 29-34 ["Cunningham Report"].

compensation improvements for prothonotaries and to the amendment to the *Judges Act* bringing prothonotaries into the Quadrennial Commission process.

THE COMMISSION'S PROCEEDINGS

14. We dealt with several preliminary matters:
- (a) We held procedural conference calls with representatives of the Government, the Association and Council²⁰, and the Prothonotaries on December 23, 2015 and January 11, 2016.
 - (b) We issued and posted a Procedural Notice on January 21, 2016, followed by a News Release, issued on January 25, 2016.²¹
 - (c) We heard a conference call motion on February 8, 2016 to consider two preliminary issues:
 - (i) The Government's request that the Commission undertake a study on the pre-appointment income of sitting judges appointed between the years 2004 and 2014 ("Pre-Appointment Income Study"); and
 - (ii) The Prothonotaries' request that the Commission immediately recommend full funding for their representational costs in the Commission process.
 - (d) We issued our Ruling with Reasons denying both requests on February 18, 2016.²²
 - (e) On February 9, 2016, the Government requested that we strike certain paragraphs and Exhibit B of the Association and Council's main submission. The paragraphs and Exhibit surrounded the Government's proposed nominee to the Commission

²⁰ Throughout this Report, we refer to the "Association and Council" when referring to submissions made by representatives of that party, and not to "the Judiciary". This is consistent with the practice of the Levitt Commission. We use the term "the judiciary" to refer to that branch of government in a general sense. Note also that, when capitalized, the term "Prothonotaries" refers to the party before this Commission; we use the lower case to refer to this group of officers in the more general sense, although we appreciate that given the group's numbers, the party and the more general group may be considered one in the same. Lower case terms such as "judge" and "superior court" denote a position, non-specific institution, or general usage, whereas upper case usage, such as the "Chief Justice of the Federal Court", refers to a specific person or institution. The term "Government" refers to counsel for that party.

²¹ "Notice" (undated), Appendix B to this Report; "Quadrennial Judicial Compensation and Benefits Commission Begins Inquiry" (25 January 2016), Appendix C to this Report.

²² "Ruling Respecting Preliminary Issues: Pre-Appointment Income Study and Representational Costs of Prothonotaries" (18 February 2016), Appendix D to this Report.

and the Association and Council's objection to that appointment. We received written submissions on the motion and issued our Ruling with Reasons denying the request on March 22, 2016.²³

- (f) We convened a conference call with the parties on March 29, 2016 to receive oral submissions on the Government's request to adjourn public hearings scheduled for April 5 and 6, 2016, due to unexpected circumstances affecting its counsel.
- (g) On March 31, 2016, we issued a Notice adjourning the hearings until April 28 and 29, 2016.²⁴

15. Public hearings, with transcription and simultaneous interpretation, were held in Ottawa on April 28 and 29, 2016. We received oral and written submissions, although some parties preferred to rely solely on their written submissions. A list of hearing participants is set out in Appendix G to this Report and a list of documents received is set out in Appendix H.

16. This Commission benefitted from the filing of expert evidence by both the Government and the Association and Council on the key issues of comparators, judicial annuity value, and indices.

17. In light of the nature of the expert evidence received, we did not consider it necessary to engage our own compensation expert to conclude the deliberations.

THE COMMISSION'S APPROACH

18. We actively solicited input from any interested party by widely distributing our initial Notice as a news release, and through email and Twitter. Our website was updated regularly with all submissions received.

²³ "Ruling Respecting Preliminary Issue: Objection to Paragraphs 46-49 and Exhibit B of the Judiciary's Principal Submissions" (22 March 2016), Appendix E to this Report .

²⁴ "Notice" (31 March 2016), Appendix F to this Report.

19. We benefitted, over two days of hearings, from the thorough and well-prepared written submissions and comprehensive oral submissions from counsel and participants knowledgeable and experienced in the Quadrennial Commission process.

20. In addition to written and oral submissions, we had the benefit of studying the reports of the five previous Triennial Commissions and four previous Quadrennial Commissions and the reports of the two Special Advisors on prothonotaries' salaries and benefits.²⁵

21. The differing positions on the contested issues were thoroughly canvassed.

22. We have carefully considered the role that prior Quadrennial Commissions' determinations and recommendations play in our deliberations.

23. In the *Bodner* decision, the Supreme Court of Canada identified the starting point for a judicial compensation commission as the date of the previous commission's report.²⁶ Each commission must make its own assessment in its own context. However, this does not mean that each new compensation commission operates in a void, disregarding the work and recommendations of its predecessors.

24. A new Quadrennial Commission may very well decide that, in the circumstances, its predecessors conducted a thorough review of judicial compensation and, in the absence of demonstrated change, that only minor adjustments are necessary. If, on the other hand, it considers that previous reports failed to set compensation and benefits at the appropriate level due to particular circumstances, the new Commission may legitimately go beyond the findings of its predecessor and, after a careful review, make its own recommendations.

25. The Government, the Association and Council, and the Appellate Court Judges approached this direction by the Supreme Court of Canada somewhat differently.

²⁵ See Book of Exhibits and Documents of the Canadian Superior Courts Judges Association and the Canadian Judicial Council, Tabs 24 to 28 and the Joint Book of Documents, Tabs 28 to 33.

²⁶ *Supra* note 9 at para 14.

- (a) The Government: To suggest that consensus exists in the face of the contrary view of one of the principal parties is paradoxical. Each Commission must turn its mind to the evidence in the submissions before it. It cannot simply adopt unimplemented recommendations of a prior Commission without conducting its own independent and objective analysis.²⁷
- (b) The Association and Council: The idea that each Quadrennial Commission should build on the work of previous Commissions is so unassailable, rooted as it is in common sense, that it should no longer be debated. The parties should not re-litigate issues that have been the subject of consensus before past Commissions.²⁸
- (c) The Appellate Court Judges: The Government cannot simply repeat what it said before previous Commissions. It must produce compelling evidence to cause this Commission to depart from the unimplemented recommendations of its predecessors.²⁹

26. We approached matters decided by previous Commissions and Special Advisors in light of the evidence and arguments made before us. We adopted a common sense approach: careful consideration has been given to the reasoning of previous Commissions as well as to the evidence brought before us. Valid reasons were required – such as a change in current circumstances or additional new evidence – to depart from the conclusions of a previous Commission.

27. In adopting this approach, we are confident that we have fulfilled the direction of the Supreme Court of Canada in *Bodner*:

²⁷ Reply Submission of the Government of Canada at para 8 [“Government Reply Submission”].

²⁸ Main Submission of the Canadian Superior Courts Judges Association and the Canadian Judicial Council at para 41 [“Association and Council Submission”].

²⁹ See e.g. Submission on behalf of the Canadian Appellate Judges at para 16 [“Appellate Judges’ Submission”].

212. Although counsel for the Association and Council stated he was not seeking an amendment to section 26.3 of the *Judges Act*, he suggested some other form of reimbursement would be warranted. The notion was somewhat vague.

213. Section 26.3 of the *Judges Act* provides adequate reimbursement of representational costs related to participation in the Commission's inquiry.¹⁸⁶

214. We do not consider that any other form of reimbursement for representational costs is warranted at this time.

COOPERATION AND COLLABORATION AMONGST THE PARTIES

215. At the heart of the Association and Council's process issue submissions was the sense that the Government does not respect the Quadrennial Commission process or Commissions' recommendations.

216. While we note the Levitt Commission's comments with respect to the need for a less adversarial process, we were struck by the degree of cooperation exhibited between the various parties, and most particularly between the Association and Council and the Government.

217. For example, these parties agreed to have their expert actuaries consult to identify the differences between their respective positions on the current value of the judicial annuity.

218. We endorse the Levitt Commission's comments that the parties should pursue as collaborative and cooperative a process – and reaction to the recommendations – as possible.¹⁸⁷

219. We see no need for a specific recommendation other than to encourage the parties to continue to operate in as cooperative and collaborative a way as they can.

¹⁸⁶ *Supra* note 1.

¹⁸⁷ *Supra* note 15 at paras 112-117.

CHAPTER 6 – FUTURE STUDIES

PRE-APPOINTMENT INCOME STUDY

220. The Government brought a preliminary motion to the Commission, asking us to undertake a study of the pre-appointment income of sitting judges appointed between 2004 and 2014.¹⁸⁸ It argued that the data would be relevant to, and highly probative of, a central question before us, namely, whether judges' salaries are adequate to attract outstanding candidates to the judiciary.¹⁸⁹

221. After hearing from the parties, we issued a Ruling on February 18, 2016, declining to order or request that study at that preliminary stage.¹⁹⁰ We left open the possibility for further study of the request in the context of the full inquiry.

222. The Government later renewed the request for a pre-appointment income study to be conducted during the course of the quadrennial period, and the Association and Council continued to oppose the request.¹⁹¹

223. As part of the Commission process, the Canada Revenue Agency produced data on the income of self-employed lawyers for the purposes of the self-employed lawyers' income comparator referred to in Chapter 2 of this Report.

224. The Government asked the Commission to obtain, over this quadrennial period, full pre-appointment income of self-employed lawyers to assist in the next Quadrennial Commission process.

¹⁸⁸ Submissions of the Government of Canada on the Proposal for a pre-Appointment Income Study.

¹⁸⁹ *Ibid* at para 1. And see Government Submission, *supra* note 35 at paras 135-138, 174-176.

¹⁹⁰ *Supra* note 22.

¹⁹¹ See e.g. Government Reply Submission, *supra* note 27 at para 55; Association and Council Reply Submission, *supra* note 51 at paras 97-98.

225. The Block Commission rejected a snapshot of appointees' pre-appointment salaries as not "particularly useful in helping to determine the adequacy of judicial salaries".¹⁹² It concluded that such a study would not tell whether judicial salaries deter outstanding candidates who are in the higher income brackets of private practice from applying for judicial appointment.¹⁹³

226. The Block Commission did, however, conclude that it would be helpful to study whether judicial salaries deter outstanding candidates in the higher income brackets from applying to the judiciary. Ideally, that information would be obtained through a targeted survey of individuals at the higher end of the earning scale who could be objectively identified as potential outstanding candidates for judicial appointment. The Block Commission urged the Government and the Association and Council to consult on the design and execution of such studies if sought in the future, to provide future Commissions with information that both parties agree is reliable and useful.¹⁹⁴

227. At the preliminary motion stage, and in the formal submissions, both the Association and Council and the Prothonotaries resisted the recommendation for a pre-appointment income study.¹⁹⁵ The Association and Council argued it would be irrelevant, self-serving, and incomplete. It relied on the expert evidence of Sandra Haydon, who stated that such a study would be neither reliable nor useful to the Commission. Ms. Haydon also stated that the income of a particular individual appointee is itself highly contextual and not a fair or reasonable predictor of future income based on a substantially different occupation.¹⁹⁶

228. The criteria that this Commission must consider under section 26(1.1) of the *Judges Act* include the need to attract outstanding candidates to the judiciary. While a high income may be one indication of an outstanding candidate, the Quadrennial Commission process would benefit

¹⁹² *Supra* note 14 at para 90.

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ Response of the Federal Court Prothonotaries to the Proposal by the Government of Canada for a Pre-Appointment Income Study; Response of the Canadian Superior Court Judges Association and the Canadian Judicial Council to the Proposal of the Government of Canada for a pre-Appointment Income Study; Association and Council Reply Submission, *supra* note 51 at paras 97-98.

¹⁹⁶ Association and Council Reply Submission, *ibid* at paras 97-98.

from objective evidence, in an agreed form of study, of high-income-earning lawyers in private practice, as described at paragraph 90 of the Block Commission Report.

229. The pre-appointment income of those accepting an appointment does not tell us much about why other attractive candidates do not put their names forward and whether this is connected to a significant compensation reduction were they to accept a judicial appointment.

230. We agree with the Block Commission that a targeted survey of individuals who are at the higher end of the earning scale, and who could be objectively identified as outstanding potential candidates for judicial appointments, should be the focus of such a study. Linking that information with an analysis of whether the number of high-earning appointees is increasing or decreasing over time would be useful.

231. The Government and the Association and Council should consult on the design and execution of those types of studies to ensure that future Commissions receive useful information derived in a manner agreed upon by the parties.

232. Given the need for consultation and agreement on such an approach, we will not make a formal recommendation at this time.

QUALITY OF LIFE STUDY

233. The Government proposed that this Commission undertake a quality of life study during the quadrennial period to examine the intangible aspects of judicial life that factor into applying to the bench.¹⁹⁷

234. The Government explained that understanding non-compensation based motivators for accepting a judicial appointment would assist in the Commission's work.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Government Submission, *supra* note 35 at para 173, 177-179.

¹⁹⁸ *Ibid* at paras 177-178.

235. The Association and Council responded that this Commission focuses on salary and benefits rather than quality of life. They relied on Ms. Haydon's opinion that such a study is "unheard of" in a compensation context. This type of study would address matters of personal motivation not relevant to the compensation-setting exercise.¹⁹⁹

236. Lastly, the Association and Council observed that the Government's proposal lacked details.²⁰⁰

237. We do not have sufficient information before us to make any formal recommendation.

238. We do observe that the type of study identified by the Block Commission in response to the request for a pre-appointment income study could embrace some of the intangible concepts contemplated by a quality of life study.

239. Ultimately, whether that is of more use to the Government in identifying appointees as opposed to determining the adequacy of judicial compensation is a matter which will have to be left for future consideration.

¹⁹⁹ Association and Council Reply Submissions, *supra* note 51 at para 104.

²⁰⁰ *Ibid* at para 100.

CHAPTER 7 – CONCLUSION

240. As Canadians, we can be justifiably proud of the outstanding calibre of this country's judges. The judiciary plays an important role in safeguarding the personal liberty and the rule of law, upon which so much of our way of life is founded. In conducting this inquiry, we have taken very seriously the important role that judges' compensation plays in ensuring an independent and outstanding judiciary and have applied ourselves diligently to the task of assessing the adequacy of that compensation in the context of the criteria under the *Judges Act*.

241. Our recommendations represent our considered and unanimous views of what best serves the public interest with respect to judicial compensation and benefits for this quadrennial period.

242. The high quality submissions and expert evidence presented to us by all parties contributed greatly to our efforts and were invaluable in helping us reach our conclusions. We were heartened by the degree of collaboration demonstrated by the parties in this process, even when they took opposing views on particular issues. We commend them for this and express our hope that this spirit of cooperation will continue into the future.

243. We join past Commissions in urging that great care be taken to preserve the integrity of the Quadrennial Commission process. A robust and timely response by the Government to the Quadrennial Commission process is an essential component of maintaining that integrity and ensuring the judiciary's continued confidence in the process.



Gil Rémillard
Chair



Margaret Bloodworth
Commissioner



Peter Griffin
Commissioner

CHAPTER 8 – LIST OF RECOMMENDATIONS

This Commission recommends:

1. Judges' salaries should continue to be adjusted annually on the basis of increases in the Industrial Aggregate Index, in accordance with the current *Judges Act*.
2. Effective April 1, 2016, the salary of federally-appointed puisne judges in all Canadian trial courts should be set, inclusive of statutory indexation, at \$314,100
3. No salary differential should be paid to puisne appellate judges.
4. Salary differentials should continue to be paid to the Chief Justice of Canada, the judges of the Supreme Court of Canada, and the chief justices, associate chief justices, and senior judges of the trial and appellate courts.

Effective April 1, 2016, judges' salaries should be set, inclusive of statutory indexation, at the following levels:

Supreme Court of Canada:

Chief Justice	\$403,800
Puisne Judges	\$373,900

Federal Court of Appeal and Provincial and Territorial Courts of Appeal:

Chief Justices	\$344,400
Associate Chief Justices	\$344,400
Puisne Judges	\$314,100

Federal Court, Tax Court, and Trial Courts:

Chief Justices	\$344,400
Senior Associate Chief Justices and Associate Chief Justices	\$344,400
Senior Judges	\$344,400
Puisne Judges	\$314,100

5. The salaries of Federal Court prothonotaries be increased, retroactive to April 1, 2016, to 80% of Federal Court judges' salaries, or \$251,300.
6. The Government of Canada and the Chief Justice of the Federal Court of Canada should consider the possibility of allowing prothonotaries to elect supernumerary status under the *Judges Act* or of creating a senior prothonotary program for those eligible for retirement.
7. Prothonotaries should receive a non-taxable allowance of \$3,000 annually, retroactive to April 1, 2016, to be used for the payment of expenses related to their duties.
8. Prothonotaries should be paid 95% of the reasonable full indemnity costs incurred before the Quadrennial Commission. Only if necessary should these costs be assessed under the *Federal Court Rules*. The Government should consider possible amendments to the *Judges Act* to permit these costs to be assessed in the Ontario Superior Court of Justice at Ottawa.
9. The *Judges Act* should be amended to provide that the retirement annuity of a chief justice or senior judge who has stepped down to a different court as a puisne judge be based on the salary of a chief justice and that the 2012 amendments to section 43(1) and section 43(2) be made retroactive to April 1, 2012.
10. The *Judges Act* should be amended to extend the entitlement to removal allowances as described in sections 40(1)(c) and (d) to a judge sitting in Labrador, effective April 1, 2016.
11. The necessary legislative amendments should be made to provide, effective April 1, 2016 the Chief Justice of the Court Martial Appeal Court of Canada compensation and allowances equal to those of other superior court chief justices, including an annuity based on the Chief Justice's salary in cases where the he or she has stepped down to a puisne judge position.

12. The Government should consider whether portability of provincial judicial pension benefits to the federal judicial annuity scheme could be achieved as a means of removing a possible disincentive for provincial court judges seeking appointment to superior courts, while maintaining the financial security of federally-appointed judges.

13. The Government should explore means of ensuring that the time periods set out in section 26(2) of the *Judges Act* are complied with in a manner consistent with the guidelines set out by the Supreme Court of Canada.

IN THE MATTER OF THE *JUDGES ACT*, RSC 1985, c J-1, as amended

**2020 JUDICIAL COMPENSATION
AND BENEFITS COMMISSION**

SUBMISSIONS OF THE GOVERNMENT OF CANADA

**Christopher Rupar
Kirk G. Shannon
Samar Musallam**
Department of Justice
500-50 O'Connor Street
Ottawa, ON K1A 0H8

Tel: 613-670-6290

Fax: 613-954-1920

Counsel for the Government of
Canada

TABLE OF CONTENTS

I.	OVERVIEW	1
II.	COMMISSION MANDATE.....	2
III.	ANALYSIS OF THE ADEQUACY OF JUDICIAL COMPENSATION	4
	A. Total Compensation is Adequate	4
	1) First Criterion: Prevailing Economic Conditions in Canada are Very Challenging.....	5
	a) Projected IAI increase of 6.7% is at odds with the current economic situation	7
	b) A four-year outlook for IAI increases	9
	2) Second Criterion: Financial Security of the Judiciary in Ensuring Judicial Independence is Respected	14
	3) Third Criterion: No Difficulty Attracting Outstanding Candidates	16
	a) Consider the Pools from which Judges Drawn.....	16
	b) Salary Adequate to Attract Outstanding Private Sector Lawyers.....	20
	c) Salary Adequate to Attract Outstanding Candidates from Public Sector	38
	4) Fourth Criterion: Other Objective Criteria that the Commission Considers Relevant	40
	a) Benchmarking to DM-3 Should not be Applied in a Formulaic Manner	40
	b) Comparison to Other Professionals and Compensation for Judiciaries in other Countries	48
	5) Conclusion On Adequacy of Judicial Compensation.....	50
IV.	PROPOSED NEW MEDICAL ASSISTANCE FOR JUDGES WHO RESIDE IN REMOTE LOCATIONS	51
V.	PROTHONOTARIES' COMPENSATION.....	51
	1) Total Compensation is Adequate	51
	2) Proposed Creation of a Supernumerary Office for Prothonotaries	53
VI.	OVERALL CONCLUSION	54

I. OVERVIEW

1. The Government of Canada is committed to upholding the constitutional principle of judicial independence as manifested through security of tenure, administrative independence, and financial security.

2. In light of this principle, the current salary and related benefits of federally-appointed judges and Federal Court prothonotaries ensure that Canada's judiciary remains independent and enjoys financial security, and that outstanding candidates continue to be attracted to judicial office.

3. An objective analysis of the statutory criteria set out in subsection 26(1.1) of the *Judges Act*, and in particular the current economic conditions of Canada, supports the conclusion that judicial salaries for this quadrennial cycle ending in 2024 should be increased in accordance with the Industrial Aggregate Index (IAI) to a maximum four-year cumulative increase of 10% from the salary in 2020. This is consistent with the historic annual IAI increase over the past 20 years.

4. In respect of the first legislative criterion, Canada's economic position and the overall state of the Government's finances, there are very significant challenges as a consequence of the COVID-19 pandemic. Paradoxically, however, the current economic conditions have resulted in an anomaly in the IAI that would provide the federally-appointed judiciary with its highest yearly increase in 20 years. These unpredictable economic circumstances may also result in a negative IAI (which could result in a reduction in judicial salaries) in the near future. In order to provide stable and predictable increases in judicial salaries for this quadrennial cycle and to ensure that the federally-appointed judiciary assume their share of the economic burden in these unprecedented times, the Government proposes a cumulative four-year total increase in judicial salaries of 10% commencing on April 1, 2020.

5. As to the second legislative criterion, there can be no suggestion that the 2020 judicial salary of \$338,800 and the prothonotary salary of \$271,000 (projected to be \$361,600 and \$289,200, respectively as of April 1, 2021) have fallen below an acceptable

minimum such that judicial independence has been compromised. Indeed, taking into account the generous judicial annuity, which has a net value of approximately 37.8% of the judicial salary, it significantly increases their average age-weighted total compensation (hereinafter referred to as “total compensation”) in 2020 to approximately \$509,400 for judges, with a projected increase to \$543,800 as of April 1, 2021. The prothonotary age-weighted total compensation for 2020 is \$408,100 with a projected increase to \$435,500 as of April 1, 2021.

6. In reference to the third legislative criterion, there is no evidence of any difficulty in recruiting outstanding candidates to either office. A comparison of judicial and prothonotary salaries with the income levels of lawyers in both the public and private sectors who would be eligible for both offices, demonstrates that the salaries are fully adequate to continue to attract outstanding candidates; there is also no indication that there is a shortage of interested candidates. In addition, the generous judicial annuity and other related benefits act as further incentives and attractions to potential candidates for judicial office.

7. Finally, in reference to the fourth legislative criterion, the judiciary has historically argued that federally-appointed judges’ salaries should keep pace with the mid-point of federal deputy ministers at the DM-3 level plus half of available at-risk (the so-called “Block comparator”). The compensation for the federally-appointed judiciary has kept pace with (and now overtaken) the Block comparator.

II. COMMISSION MANDATE

8. The Commission’s mandate is informed by both constitutional principles and statutory provisions. In *PEI Reference* the Supreme Court of Canada described the constitutional role of judicial compensation commissions as “institutional sieve[s]” that would serve the constitutional function of preventing the “setting or freezing of judicial remuneration from being used as a means to exert political pressure through the economic

manipulation of the judiciary”.¹ More pointedly, as described in the Fifth Commission Report dated June 30, 2016 (Rémillard Commission), the constitutional guarantee of judicial independence is a cornerstone of the integrity of our judicial system with the three elements of judicial independence being security of tenure, administrative independence, and financial security.²

9. The legislative mandate for the Commission is found in subsection 26(1.1) of the *Judges Act*, which mandates that the Commission conduct its inquiry with reference to the following prescribed criteria: (1) the prevailing economic conditions in Canada; (2) the role of financial security of the judiciary in ensuring judicial independence; (3) the need to attract outstanding candidates to the judiciary; and (4) any other objective criteria that the Commission considers relevant.³ The *Judges Act* also requires that the adequacy of Federal Court prothonotaries’ compensation be considered as part of the same Commission process.⁴

10. When amendments to the *Judges Act* were first introduced in 1998 in the House of Commons, statutory criteria were not proposed.⁵ However, when the Senate and the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs considered the relevant bill, it was determined that the inclusion of express mandatory criteria was required to “help define and clarify the scope of the mandate” of the Commission’s inquiry.⁶

¹ *Ref re Remuneration of Judges of the Prov Court of PEI; Ref re Independence and Impartiality of Judges of the Prov Court of PEI*, [1997] 3 SCR 3, [PEI Reference], para 170, **Joint Book of Documents, Tab 4**

² Report of the Fifth Quadrennial Judicial Compensation and Benefits Commission, dated June 30, 2016, [Rémillard Commission Report], p 2, para 7, **Joint Book of Documents, Tab 13**

³ *Judges Act*, RSC 1985, c J-1, s. 26(1), **Joint Book of Documents, Tab 3**

⁴ *Ibid*, s. 2.1(1)

⁵ *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs*, Issue No 32, 1st Sess, 36th Parl, September 30, 1998 [Senate Committee September 30, 1998], pp 32:7-32:9, **Government’s Book of Documents, Tab 1**

⁶ *House of Commons Debates*, 36th Parl, 1st Sess, No 151 (6 November 1998) [Hansard November 6, 1998], at 9944 (Eleni Bakopanos), **Government’s Book of Documents, Tab 2**; *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs*,

11. The first two criteria were added in direct response to the Supreme Court’s decision in *PEI Reference*.⁷ The third criterion, “the need to attract outstanding candidates”, was added based on testimony before the Senate committee⁸ which referred to a need to measure “how we compensate our judges against that body of people from which we are drawing to ensure that we are competitive”.⁹ The fourth criterion, namely “any other objective criteria that the Commission considers relevant”, was added to allow the Commission to consider other criteria “that are justified, ones that are measured on objective grounds”.¹⁰

12. Finally, as the Rémillard Commission noted, although the Commission is not bound by findings of previous Commissions, it should take a “common sense approach” to new evidence and arguments and only depart from previous findings where “valid reasons” such as a change in circumstances or additional evidence, support a departure from determinations of previous Commissions.¹¹

III. ANALYSIS OF THE ADEQUACY OF JUDICIAL COMPENSATION

A. Total Compensation is Adequate

13. In light of the statutory criteria set out in subsection 26(1.1) of the *Judges Act*, the current level of judicial and prothonotary salaries and benefits, coupled with automatic annual adjustments in accordance with the IAI, fully meets the “adequacy” standard to be considered by this Commission.

Issue No 37, 1st Sess, 36th Parl, October 22, 1998 [Senate Committee October 22, 1998], pp 37:20, **Government’s Book of Documents, Tab 3**

⁷ Senate Committee October 22, 1998, *ibid*, pp 37:18-37:21

⁸ *Ibid*, at p 37:20

⁹ Senate Committee September 30, 1998, *supra*, pp 32:18-32:19, **Government’s Book of Documents, Tab 1**

¹⁰ Senate Committee October 22, 1998, *supra*, p 37:21, **Government’s Book of Documents, Tab 3**

¹¹ Rémillard Commission Report, p 7, para 26, **Joint Book of Documents, Tab 13**

14. The current salaries (as of April 1, 2020) are \$338,800 for judges and \$271,000 for prothonotaries. The net value of the judicial annuity and disability benefits increases those salary levels by approximately 37.8%.¹² The resulting average age-weighted total compensation (weighted based on the ages of appointees) for a federally-appointed judge in 2020 is approximately \$509,400 and approximately \$408,100 for a prothonotary.¹³ With a 6.74% increase projected for 2021 based on IAI, a judge's total compensation rises to \$543,800 and a prothonotary's to \$435,500.¹⁴

1) First Criterion: Prevailing Economic Conditions in Canada are Very Challenging

15. This first statutory criterion mandates the Commission to consider “the prevailing economic conditions in Canada, including the cost of living, and the overall economic and current financial position of the federal government”.¹⁵ Given the changing economic circumstances that are present during each Commission, findings relating to this criterion are by their nature reflective of the current state of the economy, and previous Commission findings in this area are of little relevance.

16. To state the obvious, the current economic conditions in Canada and the world broadly, are very challenging. The ongoing COVID-19 pandemic has forced the Canadian government, and almost all other governments around the world, to commit to record deficits in order to battle the economic toll placed on the world economy by the pandemic.¹⁶

¹² Peter Gorham, Compensation Review of Federally Appointed Judges for the Department of Justice Canada regarding the 2020 Judicial Compensation and Benefits Commission dated March 26, 2021 [Gorham Report], pp 22, 30, paras 100, 134, **Government's Book of Documents, Tab 4**

¹³ Gorham Report, *ibid*, pp 7, 35-36, paras 19, 23, 153, 162, **Government's Book of Documents, Tab 4**

¹⁴ Gorham Report, *ibid*, pp 7-8, 36, paras 20, 24, 158, 163 **Government's Book of Documents, Tab 4**. We note that this projection is based on a projected IAI of 6.74%, which is slightly greater than the 6.7% projected by the Office of the Chief Actuary

¹⁵ *Judges Act, supra*, s. 26(1.1)(a), **Joint Book of Documents, Tab 3**

¹⁶ Letter dated December 9, 2020 from the Assistant Deputy Minister of Finance, Department of Finance Canada, p 1, **Joint Book of Documents, Tab 24**

Although there are hopeful signs with the roll out of vaccines, the short and medium term outlook for the Canadian economy remains fragile.

17. Since the Government's budget of March 19, 2019, Canada's economic and fiscal outlook has deteriorated.¹⁷ For 2020, Statistics Canada reported that the Canadian economy contracted by 5.4%, which is the largest economic contraction since they started recording this data in 1961.¹⁸

18. For the fiscal year that ended March 31, 2020, the Government reported a budgetary deficit of \$34.4 billion.¹⁹ As of March 31, 2020, the federal debt stood at \$721.4 billion – 31.2% of GDP.²⁰ The projected deficit for the year ending March 31, 2021 is \$381.6 billion²¹ and the projection for the deficit for the year ending March 31, 2022 is \$121.2 billion.²²

19. The Consumer Price Index (CPI), which is widely used to determine cost-of-living adjustments, is projected to increase over the next four years as follows: 1.7% in 2021; 1.9% in 2022; 2.0% in 2023; and 2.1% in 2024.²³

¹⁷ Department of Finance Canada, Fall Economic Statement 2020, November 30, 2020, online: <https://www.canada.ca/en/department-finance/news/2020/11/government-of-canada-releases-supporting-canadians-and-fighting-covid-19-fall-economic-statement-2020.html>, **Joint Book of Documents, Tab 25**; See also: Letter dated December 9, 2020 from the Assistant Deputy Minister of Finance, Department of Finance Canada, p 1, **Joint Book of Documents, Tab 24**

¹⁸ Statistics Canada, "Gross domestic product, income and expenditure, fourth quarter 2020", March 2, 2021, online: <https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/daily-quotidien/210302/dq210302a-eng.pdf?st=Z-ce4CK1>, **Government's Book of Documents, Tab 8**

¹⁹ Department of Finance Canada, Fall Economic Statement 2020, November 30, 2020, *supra*, Annex 1, Details of Economic and Fiscal Projections, **Joint Book of Documents, Tab 25**

²⁰ *Ibid.*

²¹ Letter from the Assistant Deputy Minister of Finance dated December 9, 2020, Department of Finance Canada, *supra*, p 2, **Joint Book of Documents, Tab 24**

²² *Ibid.*

²³ Department of Finance Canada, Fall Economic Statement 2020, November 30, 2020, *supra*, Annex 1, Details of Economic and Fiscal Projections, **Joint Book of Documents,**

20. The unemployment rate is also a measure of the status of the country's economy. Unemployment is beginning to improve after a severe decline in March and April of 2020, wherein almost 3 million Canadians lost their jobs. Unemployment rates are expected to remain close to 10% on average in 2020 and to decline to 8.1% in 2021.²⁴ Prior to the onset of COVID-19, unemployment levels were below 6%.

21. The Government expects to table a new Budget on April 19, 2021, which will provide further information on the current status of the economy. The new Budget may have an impact on this statutory criterion. The Government will, if necessary, make further representations to the Commission on the present state of the economy in its reply submissions.

22. The current economic situation in Canada, and generally in the world, caused primarily by the COVID-19 pandemic and the resulting historic deficits run by the Government, must be a significant factor taken into account when determining the appropriate level of judicial compensation. As recognized by the Supreme Court of Canada, the guarantee of a minimum salary is not a device to shield the judiciary from the effects of deficit reduction:

Nothing would be more damaging to the reputation of the judiciary and the administration of justice than a perception that judges were not shouldering their share of the burden in difficult economic times.²⁵

a) Projected IAI increase of 6.7% is at odds with the current economic situation

23. The Government recognizes that subsection 25(2) of the *Judges Act* stipulates that the IAI is the basis for annual increases in judicial compensation. That increase is capped at 7% by the legislation. The Rémillard Commission confirmed that the IAI was the

Tab 25; Letter from the Assistant Deputy Minister of Finance dated December 9, 2020, Department of Finance Canada, *ibid*.

²⁴ Letter from the Assistant Deputy Minister of Finance dated December 9, 2020, Department of Finance Canada, *ibid*.

²⁵ *PEI Reference, supra*, para 196, **Joint Book of Documents, Tab 4**

appropriate economic indicator to use for this purpose²⁶ and the Government does not suggest discontinuing or replacing IAI for the purposes of annual increase to judicial compensation. At the current projected increase of 6.74%, judicial salaries will increase by a total of \$22,800 on April 1, 2021, to a level of \$361,600 exclusive of other benefits such as retirement annuities that are part of the complete judicial compensation package as discussed below.²⁷

24. However, Parliament's limit of a 7% increase must be looked at in the context of the current economic conditions in Canada and the world, none of which could have been foreseen at the time the current legislation was passed. As noted in the 2016 report of the Rémillard Commission, the annual statutory increase was linked to the IAI to ensure that the annual earnings of judges keep pace with the annual earnings of the average Canadian.²⁸ The balance or symmetry between increases to judicial salaries and those of average Canadians has been skewed by the current economic conditions. Therefore, rather than reflect an increase in wages across the economy and allow judicial salaries to keep pace with such increases, the current year's IAI increase is an anomaly.

25. The Industrial Aggregate is an overall 12-month average of the *Average Weekly Earnings* (AWE) for most Canadian employees.²⁹ The IAI is the rate of change of the Industrial Aggregate. In 2020, there occurred an overall drop in employed workers. Job losses at the lower-wage end of the scale (for example in accommodation services, food services, the arts, entertainment and recreation) significantly outnumbered job losses for employees who earned above the median AWE. With the loss of more lower-wage jobs and the resulting removal of those lower-wage jobs from the AWEs used to calculate the Industrial Aggregate, the average of the wages that remain in the wage market has

²⁶ Rémillard Commission Report, pp 11-12, paras 36-42, **Joint Book of Documents, Tab 13**

²⁷ Gorham Report, *supra*, p 23, para 106, **Government's Book of Documents, Tab 4**; Letter from the Office of the Chief Actuary, Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada, February 26, 2021, **Joint Book of Documents, Tab 23**. Gorham report projects 6.74% and OSFI projects 6.7%.

²⁸ Rémillard Commission Report, p 11, para 39, **Joint Book of Documents, Tab 13**

²⁹ Gorham Report, *supra*, p 16, para 70, **Government's Book of Documents, Tab 4**

necessarily gone up and the IAI has risen to unprecedented levels.³⁰ As a result, the legislative increase of judicial salaries will be the largest in the history of Quadrennial Commissions.

26. When the Rémillard Commission commented that the IAI ensured that judicial salaries kept pace with the annual earnings of the average Canadian, it could not have foreseen the economic reality the country now faces and how this would affect judicial compensation. Millions of average Canadians have lost their jobs because of COVID-19 and this has resulted in an abnormally inflated IAI that is directly benefiting the judiciary.

27. Further, as the economy recovers and lower wage earners re-enter the market *en masse*, the possibility of a negative IAI may arise. The calculation of judicial salaries based on a negative annual IAI has never occurred. In light of this possibility, the Government proposes that the *Judges Act* be amended to provide that, in the event of a negative IAI, judicial salaries would not be decreased, but would simply be frozen at existing levels. This change, combined with the 10% cumulative increase over this quadrennial cycle, will properly insulate the judiciary from any economic fluctuations.

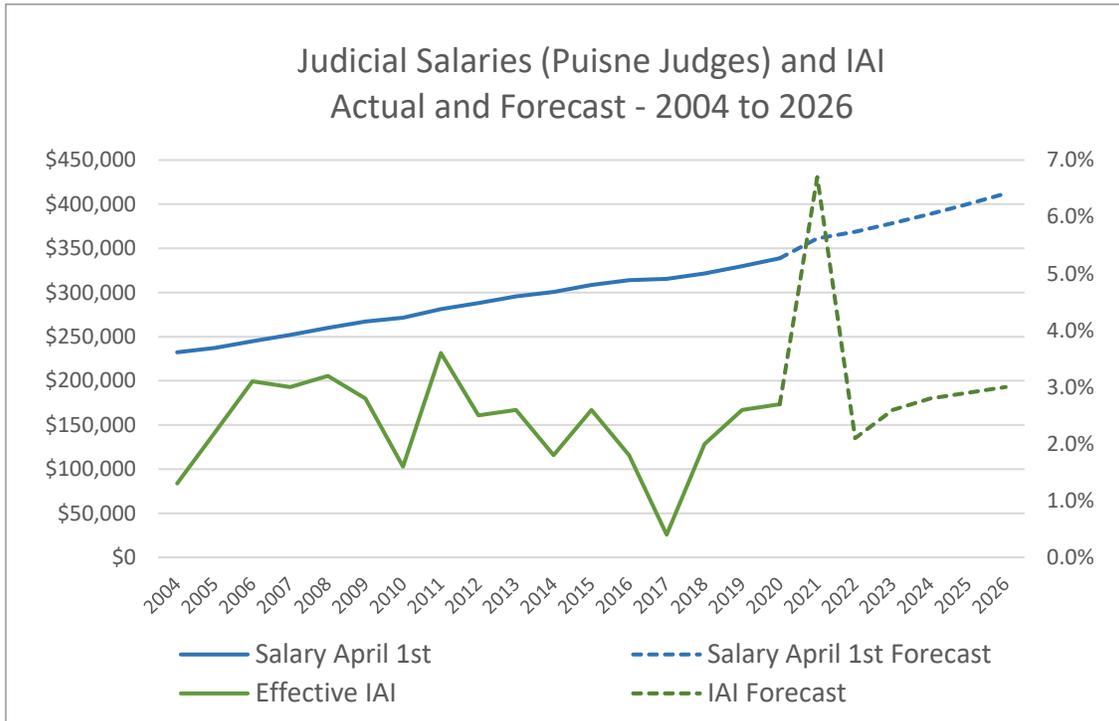
b) A four-year outlook for IAI increases

28. The 2021 anomaly of an IAI increase of nearly 7% is an issue that should be looked at in the context of the complete term of this Quadrennial Commission cycle rather than in isolation as a single year. Indeed, given the current economic fluctuations, it is possible that the IAI will drop significantly for the fiscal year of April 2021-March 2022.³¹ Regardless of this possibility, the Government is not advocating for a reduction of judicial compensation should IAI fall into negative numbers. However, that possibility demonstrates that this particular disruptive and very unusual economic situation suggests that IAI indexation requires careful consideration as it relates to the quadrennial period ending in 2024.

³⁰ *Ibid*, pp 16-17, paras 72-78

³¹ Gorham Report, *supra*, p 20, paras 88-99, **Government's Book of Documents, Tab 4**

29. The stability of the IAI increases in the past provides helpful context. Over the previous 16 years, the IAI as applied to judicial salaries has maintained an average annual increase of 2.4%.³² The chart below depicts this relative stability in the IAI and the reflected steady increase in the judicial salaries.



30. As set out in the chart below, the average IAI cumulative four-year increase has been 9.9%, with a maximum four-year increase of 11.9% and a minimum four-year increase of 7.9%.

³²Statistics derived from Yearly Judicial Salaries, 2000-2020, provided by the Commissioner for Federal Judicial Affairs, **Government’s Book of Documents, Tab 6**; Letter from the Office of the Chief Actuary, Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada, February 26, 2021, *supra*, **Joint Book of Documents, Tab 23**

<i>Selected Summary Statistics</i> ³³	<i>Puisne Judge</i>	<i>DM-03</i>	<i>Public Service</i>
<i>Four Year Average Maximum Yearly Increase</i>	2.9%	2.4%	2.2%
<i>Four Year Average Minimum Yearly Increase</i>	1.9%	0.3%	1.4%
<i>Four Year Average Cumulative Increase</i>	9.9%	5.9%	7.2%
<i>Four Year Cumulative Maximum</i>	11.9%	10%	9.0%
<i>Four Year Cumulative Minimum</i>	7.9%	1.3%	5.9%

31. In addition, the 16-year average yearly increase has been 2.4%, with a yearly high of 3.6% and a yearly low of 0.4%. This demonstrates a steady and consistent increase of judicial salaries in line with IAI that is well within the proposed cumulative four-year increase of 10% for this quadrennial cycle.

<i>Selected Summary Statistics</i> ³³	<i>Puisne Judge</i>	<i>DM-03</i>	<i>Public Service</i>
<i>16 Year Average Yearly Increase</i>	2.4%	1.4%	1.8%
<i>16 Year Maximum Yearly Increase</i>	3.6%	3.0%	2.6%
<i>16 Year Minimum Yearly Increase</i>	0.4%	0.0%	1.3%
<i>16 Year Cumulative Increase</i>	45.8%	27.5%	32.1%

32. More specifically, given the extremely uncertain fluctuations in the IAI in the current economic context, the Government proposes the following:

- a. judicial compensation should continue to be adjusted on the basis of IAI, to a maximum of 10% of the April 1, 2020 judicial salary over the four-year

³³ Statistics derived from Yearly Judicial Salaries, 2000-2020, provided by the Commissioner for Federal Judicial Affairs, *ibid*; Statistics derived from Privy Council Office, “DM Average Salary Mid-Point and Counts”, January 2020, **Joint Book of Documents, Tab 32**; Statistics derived from Treasury Board of Canada: Negotiated Wage Settlements, 2014-2022, Negotiated Pay Increase, Restructure & CPI Movement as of Mar 17, 2014, and Negotiated Pay Increase, Restructure & CPI Movement as of February 28, 2007, **Joint Book of Documents, Tabs 35-37**. The 16-year period of salary increases span from year 2004 to year 2020. The four-year average yearly increase is based on the average year over year increase within each of the selected four-year periods of 2005-2008, 2009-2012, 2013-2016, 2017-2020. The four-year average cumulative increase is based on the average increase over the whole (four years) selected four-year periods of 2005-2008, 2009-2012, 2013-2016, 2017-2020. Note that wage increases listed for DM-03 are based on the increases to the ceiling of the DM-03 range.

quadrennial period. This aligns with the historic range of the 2-3% annual increase based on IAI.³⁴ If the 10% maximum is reached before the end of the quadrennial period, salaries would be frozen until the beginning of the next quadrennial period; and

- b. should the IAI be a negative number, judicial salaries should remain constant and should not be reduced.

33. This proposal would take into account the abnormal highs and lows expected in the IAI over the current quadrennial period and would provide overall stability and predictability in judicial compensation between now and 2024. The chart below sets out in detail the increase for the various judicial offices based on this proposal.

³⁴ Letter from the Office of the Chief Actuary, Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada, February 26, 2021, *supra*, **Joint Book of Documents, Tab 23**

Projected Salaries under the <i>Judges Act</i> with Proposed 10% Cumulative Increase Limit						
Salary as of Date	SCC CJ	SCC Puisne	CJ and ACJ	Puisne	Prothonotary ³⁵	Increase Based on Projected IAI ³⁶
April 1, 2020	\$435,600	\$403,300	\$371,400	\$338,800	\$271,000	6.7%
April 1, 2021	\$464,700	\$430,300	\$396,200	\$361,400 ³⁷	\$289,100	2.1%
April 1, 2022	\$474,400	\$439,300	\$404,500	\$368,900	\$295,100	1.03% ³⁸
April 1, 2023	\$479,100	\$443,700	\$408,500	\$372,600	\$298,000	0.0% ³⁹
April 1, 2024	\$479,100	\$443,700	\$408,500	\$372,600	\$298,000	2.9%
April 1, 2025	\$492,900	\$456,500	\$420,300	\$383,400	\$306,700	3.0%

34. This proposal is also consistent with the Supreme Court of Canada's statement that the judiciary must shoulder their share of the burden in difficult economic times.⁴⁰ The proposal protects the judiciary against potential negative IAI, provides stability and certainty in the area of judicial compensation, and demonstrates to Canadian society at large that the increases are reflective of, and take into consideration, the current economic conditions in Canada.

35. The current Government proposal related to a cumulative 10% maximum is limited to the quadrennial period currently under review. The existing statutory indexation would resume on the expiry of that period. The next Quadrennial Commission commencing in

³⁵ Prothonotary salaries are equal to 80% of the salary of a *puisne* Federal Court judge (as adjusted by IAI), *Judges Act, supra*, s. 10.1, *supra*, **Joint Book of Documents, Tab 3**

³⁶ Projected IAI for the row year (i.e. 6.7% is the projected value of IAI for 2020 which will be used to calculate salary increases effective April 1, 2021) - Letter from the Office of the Chief Actuary, Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada, February 26, 2021, *supra*, **Joint Book of Documents, Tab 23**

³⁷ This is based on a 6.7% IAI projection for April 1, 2021.

³⁸ The 10% maximum cumulative increase over the four-year period was reached. Projections by the Office of the Chief Actuary list the IAI for 2023 as 2.6% - Letter from the Office of the Chief Actuary, Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada, February 26, 2021, *supra*, **Joint Book of Documents, Tab 23**

³⁹ The 10% maximum cumulative increase over the four-year period was reached. Projections by the Office of the Chief Actuary list the IAI for 2024 as 2.8% - Letter from the Office of the Chief Actuary, Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada, February 26, 2021, *ibid*.

⁴⁰ *PEI Reference, supra*, para 196, **Joint Book of Documents, Tab 4**

2024 would undertake its inquiry, as usual, based on the statutory criteria and circumstances at that time. The Government’s proposal is consistent with the purpose of the Commission, as articulated in *PEI Judges*, to allow periodic review of judicial salaries to ensure their continued adequacy and appropriateness in light of relevant social conditions.

2) Second Criterion: Financial Security of the Judiciary in Ensuring Judicial Independence is Respected

36. When assessing the “adequacy” of judicial compensation, s. 26(1.1)(b) of the *Judges Act* requires the Commission to consider whether judicial remuneration ensures the financial security of the judiciary. Financial security is an essential condition of judicial independence, its purpose being ultimately to protect the judiciary from economic manipulation by the legislature or the executive.⁴¹

37. As articulated by Chief Justice Lamer (as he then was), in order to ensure financial security, judicial salaries must not fall below an acceptable minimum level:

I have no doubt that the Constitution protects judicial salaries from falling below an acceptable minimum level. The reason it does is for financial security to protect the judiciary from political interference through economic manipulation, and to thereby ensure public confidence in the administration of justice. If salaries are too low, there is always the danger, however speculative, that members of the judiciary could be tempted to adjudicate cases in a particular way in order to secure a higher salary from the executive or the legislature or to receive benefits from one of the litigants...⁴²

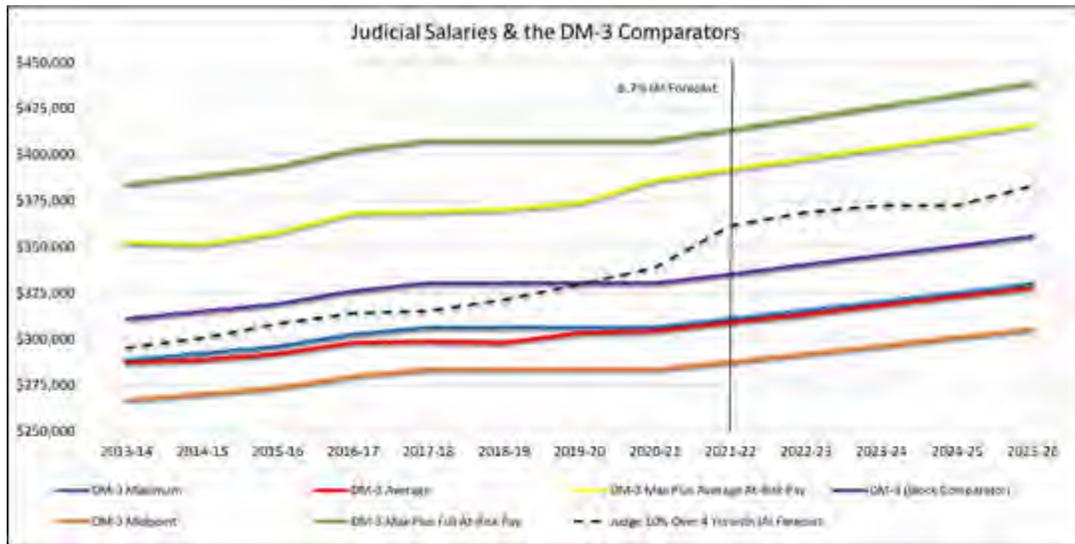
38. The current judicial salary as of April 1, 2020, of \$338,800 is well above the minimum level at which a need to protect the judiciary from political interference through economic manipulation would be relevant. Automatic indexing in accordance with the IAI offers further protection against the erosion of judicial salaries.

39. Further, as set out by the Rémillard Commission, the gap in the “Block comparator” (i.e., the difference between judicial salary and the mid-point of the DM-3 salary plus half

⁴¹ Rémillard Commission Report, *supra*, para 131, **Joint Book of Documents, Tab 13**

⁴² *Ibid*, para 193

of the available DM-3 at-risk pay), has been closed by annual increases to judicial salaries in accordance with the IAI. In the words of that Commission, the indexing has served its purpose.⁴³ In fact, as demonstrated in this graph, continued use of the IAI would see the judicial salaries far exceed the DM-3 Block comparator in the next quadrennial cycle based on current projections.⁴⁴



40. In addition, as outlined in more detail below, the present judicial salary (even without the additional benefits such as a retirement annuity included) places the judiciary at or very near the top of salaries for the legal profession and high-earning professionals in the economy as a whole. Canadian judicial salaries are also within the same range as judicial salaries of other comparable Western democracies. The purpose here is not to provide a direct or linear comparison, but rather to provide general context to assess the adequacy of Canadian superior court judicial salaries.

⁴³ *Ibid*, p 16, para 55

⁴⁴ Chart based on statistics derived from Appointment Demographics provided by the Commissioner for Federal Judicial Affairs, with Summary, judicial appointments April 1, 2015 to October 23, 2020 [CFJA data], **Joint Book of Documents, Tab 19** and Statistics derived from Privy Council Office, "DM Average Salary Mid-Point and Counts", *supra*, **Joint Book of Documents, Tab 32**. Projected DM salaries assume an increase of 1.5% per year to base rate.

3) Third Criterion: No Difficulty Attracting Outstanding Candidates

a) Consider the Pools from which Judges Drawn

41. As noted by the Rémillard Commission, all parties agree that Canada has an outstanding judiciary. That report also pointed out that while it is necessary to set judicial salaries at a level that will not deter outstanding candidates from applying to the judiciary, financial factors are not the only, or even the major, factor in attracting outstanding candidates. Other factors, such as the desire to serve the public, security of tenure and availability of supernumerary status and the quality of life associated with judicial office, are all important incentives for accepting appointment to the judiciary.⁴⁵

42. The statistics collected by the Commissioner for Federal Judicial Affairs show that there is no shortage of interested and highly qualified candidates for judicial positions. For example, as of October 23, 2020, Judicial Advisory Committees across Canada had 925 fully-assessed applications. Of these, 140 appointments were made, 183 other individuals were “recommended” but not appointed, and 105 other candidates were “highly recommended” but not appointed.⁴⁶ Put another way, for every individual appointed to the bench, there were approximately two other candidates who are fully qualified, recommended and awaiting possible appointment.

43. Further, as set out by the Block Commission, “the issue is not how to attract the highest earners; the issue is how to attract outstanding candidates” from both private and public sectors, from large and small firms, and from large and small centres.⁴⁷ Or as the

⁴⁵ Rémillard Commission Report, *supra*, p 23, paras 80-83, **Joint Book of Documents, Tab 13**; see also Report of the Fourth Quadrennial Judicial Compensation and Benefits Commission, dated May 15, 2012 [Levitt Commission Report], p 15, para 42, **Joint Book of Documents, Tab 12**

⁴⁶ Applications for Appointment, Statistics, provided by the Commissioner for Federal Judicial Affairs, March 30, 2017 to October 23, 2020, **Joint Book of Documents, Tab 20**

⁴⁷ Report of the Third Quadrennial Judicial Compensation and Benefits Commission, dated May 30, 2008 [Block Commission Report], p 37, para 116, **Joint Book of Documents, Tab 11**

Drouin Commission noted, “no segment of the legal profession has a monopoly on outstanding candidates”.⁴⁸

44. Based on the evidence heard by the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, the third criterion, “the need to attract outstanding candidates to the judiciary”, was prescribed when the *Judges Act* was amended in 1998.⁴⁹ This criterion was intended to address recruitment—what was necessary in order to “attract” senior members of the Bar to judicial office.

However, taking the point about the criteria, we do always have to be measuring how we compensate our judges against that body of people from which we are drawing to ensure that we are competitive.⁵⁰

45. The first Quadrennial Commission, the Drouin Commission, understood that subsection 26(1.1) of the *Judges Act* expressly mandates consideration of this relationship:

The criterion identified in subsection 26(1.1)(c), for example, is directed expressly to the issue of recruitment of suitable candidates for the Bench. Traditionally, most judges in Canada are appointed from the ranks of private legal practitioners. Accordingly, those factors constituting incentives or disincentives to the seeking of judicial office by private legal practitioners are relevant to recruitment of judicial candidates.⁵¹

46. The analysis below shows that the majority of judicial appointments continue to be from the private sector and that there is no evidence that there is any difficulty in attracting high quality candidates from the private sector.

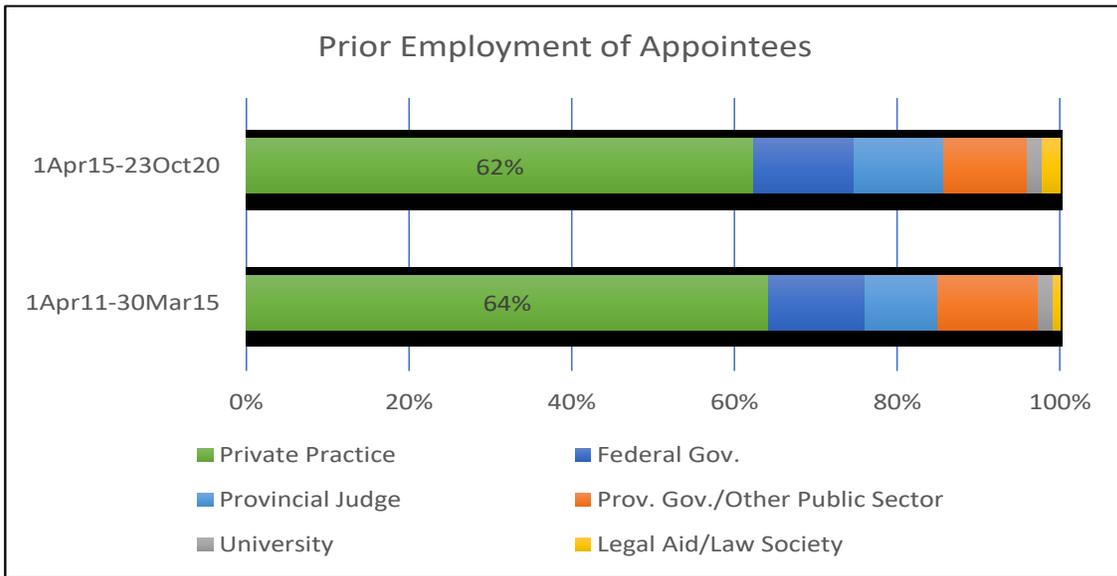
⁴⁸ Report of the First Quadrennial Judicial Compensation and Benefits Commission, dated May 31, 2000 [Drouin Commission Report], p 36, **Joint Book of Documents, Tab 9**

⁴⁹ Hansard November 6, 1998, *supra*, p 1025, **Government’s Book of Documents, Tab 2**; Senate Committee October 22, 1998, *supra*, p 37:20, **Government’s Book of Documents, Tab 3**

⁵⁰ Senate Committee September 30, 1998, *supra*, pp 32:18-32:19, **Government’s Book of Documents, Tab 1**

⁵¹ Drouin Commission Report, *supra*, p 23, **Joint Book of Documents, Tab 9**. See also: Drouin Commission Report, *ibid*, p 35-36; Report of the Second Quadrennial Judicial Compensation and Benefits Commission, dated May 31, 2004 [McLennan Commission Report], pp 31 & 41, **Joint Book of Documents, Tab 10**

47. Between 2015 and 2020, of the 372 lawyers appointed to the judiciary, 62% were from private practice and 38% from other sectors—federal and provincial government lawyers, legal aid lawyers, academics and the provincial court judiciary. This is consistent with the percentages from the last Quadrennial Commission process, where 64% of appointees were from the private sector and 36% of appointees were from other sectors. Indeed, the small drop in private sector appointees appears to be as a result of more provincial court judges being appointed to the federal bench.⁵²



Prior Employment	Time Period	
	1Apr11-30Mar15	1Apr15-23Oct20
Federal Gov.	12%	12%
Prov. Gov./Other Public Sector	12%	10%
University	2%	2%
Legal Aid/Law Society	1%	2%
Provincial Judge	9%	11%
Private Practice	64%	62%
Total	100%	100%

⁵² Statistics derived from CFJA Data, *supra*, **Joint Book of Documents, Tabs 19**

48. As noted in the Rémillard Commission, there is no need to seek an exact point in the comparators at which judicial salaries should be set.⁵³ It is therefore useful to consider the income levels of the lawyers who are eligible for appointment to the bench from private practice, as well as outside the private sector.

49. In looking at the use of comparators in past Commissions, the Rémillard Commission observed that “there are no entirely accurate comparators” to the judiciary as no job is similar to that of a judge. Nonetheless, as in past Commissions, the Rémillard Commission looked primarily at public sector and private sector incomes (self-employed lawyers’ income) when analyzing the adequacy of judicial salaries.⁵⁴

50. Reference to the compensation levels of federal deputy ministers (in particular at the DM-3 level) has been a point of disagreement between the Government and the judiciary in the past.⁵⁵ After reviewing the position of the Government and the judiciary on the issue, the Rémillard Commission was of the view that the DM-3 compensation was still relevant for its long-term use, consistency and objectivity, but it was not to be applied in a formulaic manner. Specifically, that Commission noted that the DM group was not a significant source of recruitment for the judiciary and the average compensation of a very small group such as the DM-3 group would not be a useful reference point.⁵⁶

51. DM-3 compensation, as noted by the Drouin Commission, is properly considered under the fourth criterion under s. 26(1.1)(d) – “any other objective criteria that the Commission considers relevant”.⁵⁷ Unlike the public and private sector comparators, DM-3 compensation is not itself a comparator in the same sense. As is fully explored below, although the Government does not take issue with the fact that DM-3 compensation is one factor among many to be considered by the Commission when examining the public sector comparator as a whole, DM-3 compensation is not the determinative factor. Rather, the better approach is to consider public sector compensation trends, as well as other

⁵³ Rémillard Commission Report, *supra*, p 23, para 82, **Joint Book of Documents, Tab 13**

⁵⁴ *Ibid*, p 13, para 44

⁵⁵ *Ibid*, p 13, para 46

⁵⁶ *Ibid*, p 15, para 52

⁵⁷ Drouin Commission Report, *supra*, pp 9, 23, **Joint Book of Documents, Tab 9**

compensation levels for senior professionals in the economy as a whole, when looking for public sector comparators.

b) Salary Adequate to Attract Outstanding Private Sector Lawyers

52. To the extent that private sector employment income is a useful measure, it demonstrates that the judicial salary compares very favourably to the income levels of self-employed lawyers in private practice. In 2019, the judicial salary of \$329,900 was higher than the net incomes of 80% of self-employed lawyers aged 35-69, without even taking into consideration the judicial annuity.⁵⁸ This 80% level has remained consistent between 2015 and 2019.⁵⁹

53. In reflecting similar findings of past Commissions, the Rémillard Commission recognized the judicial annuity as a significant component of judicial compensation that must be considered in any comparison with private sector salaries.⁶⁰ To assist with the comparative process, the Government engaged Peter Gorham, an actuary with expertise in executive compensation, with a focus on pensions and employee benefits, to provide a report (“Gorham Report”) on various aspects of judicial compensation. The Gorham Report has assessed the age-weighted net value of the annuity and disability benefits at 37.8% of the judicial salary.⁶¹ When this value is included as part of judicial compensation and is age-weighted based on the age of appointees, it increases the 2019 judicial total compensation to \$496,000, which exceeded the net income of at least 88% of all self-employed lawyers in 2019.⁶²

⁵⁸ Statistics derived from Self-Employed Lawyers’ data provided by the Canada Revenue Agency, [CRA Data], **Joint Book of Documents, Tab 16**

⁵⁹ *Ibid*

⁶⁰ Rémillard Commission Report, *supra*, p 20, para 71, **Joint Book of Documents, Tab 13**. See also

Levitt Commission Report, *supra*, p 15, para 42, **Joint Book of Documents, Tab 12**; Drouin Commission Report, *supra*, p 42, **Joint Book of Documents, Tab 9**; McLennan Commission Report, *supra*, p 5, **Joint Book of Documents, Tab 10**

⁶¹ Gorham Report, *supra*, p 30, para 134, **Government’s Book of Documents, Tab 4**

⁶² Statistics derived from the CRA Data, *supra*, **Joint Book of Documents, Tab 16**

54. This demonstrates that the judicial salary and overall compensation remain more than sufficient to attract and recruit high quality candidates from the private sector for judicial office. As noted above in para 47 and the charts that follow, the percentage of judicial appointments from the private sector has remained consistent over the most recent quadrennial cycle. Although several factors play into the recruitment of candidates for judicial office, the present salary and overall compensation continue to be an inducement for private sector candidates to consider seeking judicial appointment.

55. That said, the Government agrees with the observation of the Rémillard Commission that determining the income data with which to make the appropriate salary comparison is challenging.⁶³ As noted by that Commission, specific concerns arise in relation the use of the Canada Revenue Agency data (“CRA data”) because the data does not capture lawyers who structure their practices as professional corporations. Other concerns were the decrease in the number of self-employed lawyers in the data base, the disagreement between the parties as to which “filters” regarding age, the appropriate income percentile and geographic location to be used and whether low income lawyers should be removed from the data set.⁶⁴

i. Context of the Analysis of the CRA Data

56. Similar to the last Commission process, the principal parties collaborated and worked with the CRA for the purpose of jointly submitting the CRA data. The data provide income information for self-employed lawyers who declared professional income when filing their income taxes for the 2015-2019 taxation years.⁶⁵

57. While the principal parties have jointly requested and received this data, in the past, views differed on how to interpret the data, in particular on the use of filters in analyzing the data. Filters related to age, region, and minimum income threshold have a significant impact on the resulting average income level. In addition, the appropriate and relevant

⁶³ Rémillard Commission Report, *supra*, p 16, para 57, **Joint Book of Documents, Tab 13**

⁶⁴ *Ibid*, p 17, para 58

⁶⁵ Statistics derived from the CRA Data, *supra*, **Joint Book of Documents, Tab 16**

comparative percentile is an important consideration which the parties have not agreed on before past Commissions.

58. The Gorham Report analyzes the CRA data, identifies significant trends in the income of self-employed lawyers, compares the judicial salary with the income of self-employed lawyers, and provides a valuation of the judicial annuity.⁶⁶

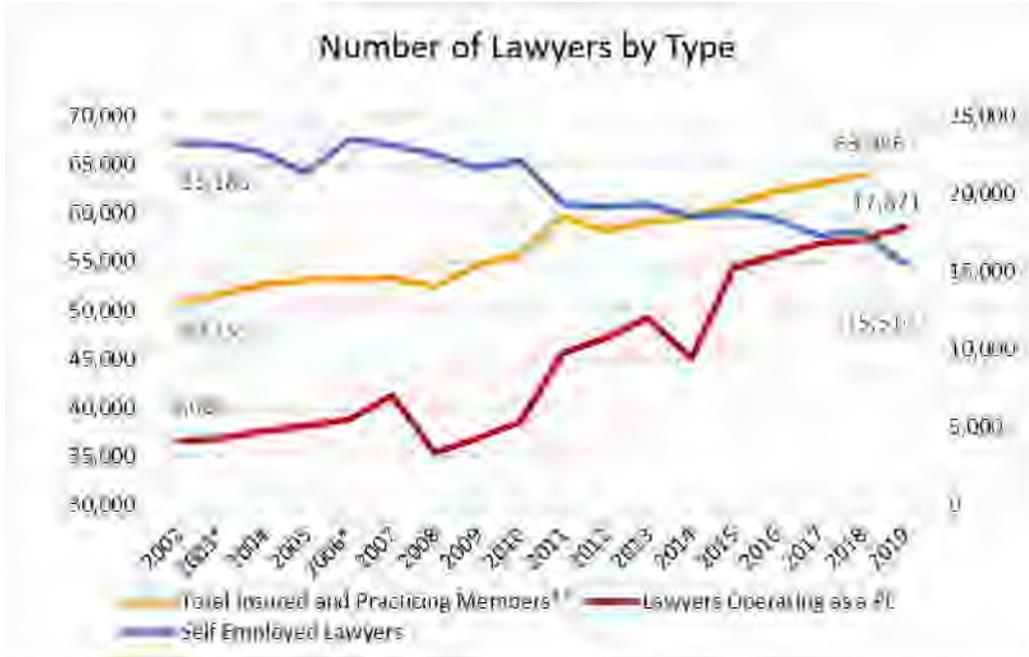
59. In considering this evidence, the Commission should be cognizant of the fact that this data set is a “rough proxy” for private sector lawyer income levels in that it only provides information related to income levels of a certain segment of private sector lawyers: self-employed lawyers who earned professional income. It does not provide information about those private sector lawyers whose main source of income is employment income, such as non-equity law firm partners, law firm associates or those lawyers who operate as professional corporations. Many of these individuals would be eligible for judicial appointment and could also make for outstanding judicial candidates.

ii. Concerns Regarding the Utility of the CRA Data

60. As noted above, an increasing number of lawyers in Canada have restructured their legal practices such that they operate as an incorporated entity.⁶⁷

⁶⁶ Gorham Report, *supra*, p 4, para 5, **Government’s Book of Documents, Tab 4**

⁶⁷ Chart based on data provided by the Federation of Law Societies of Canada, **Joint Book of Documents, Tabs 38 & 40**. *Data for these years were not included due to missing QC data; ** Total insured and practicing members of the various Canadian law societies (excluding the Chambre des Notaires du Québec).



61. When the CRA gathers information on self-employed lawyers, it cannot capture and disclose data regarding the increasing number of lawyers that operate as professional corporations.⁶⁸ As a consequence, the number of self-employed lawyers captured by the CRA data continues to decline even while the number of lawyers in Canada rises. In fact, as set out in the above graph, starting in 2019 the number of lawyers operating as incorporated entities now outnumbers the number of self-employed lawyers captured by the CRA data set.⁶⁹ If this trend continues, the CRA data may become less and less reflective of practicing lawyers' incomes.

iii. Filters Used When Interpreting the CRA Data

62. Any discussion of the CRA data must be placed in its proper context. Comparing the income of self-employed lawyers to the base judicial salary is the actuarial equivalent of comparing apples and oranges. To be accurate and reliable, compensation professionals

⁶⁸ The parties sought to capture instances where lawyers received income through a professional corporation; however, limitations in the data available to the CRA prevented this analysis from being performed by CRA.

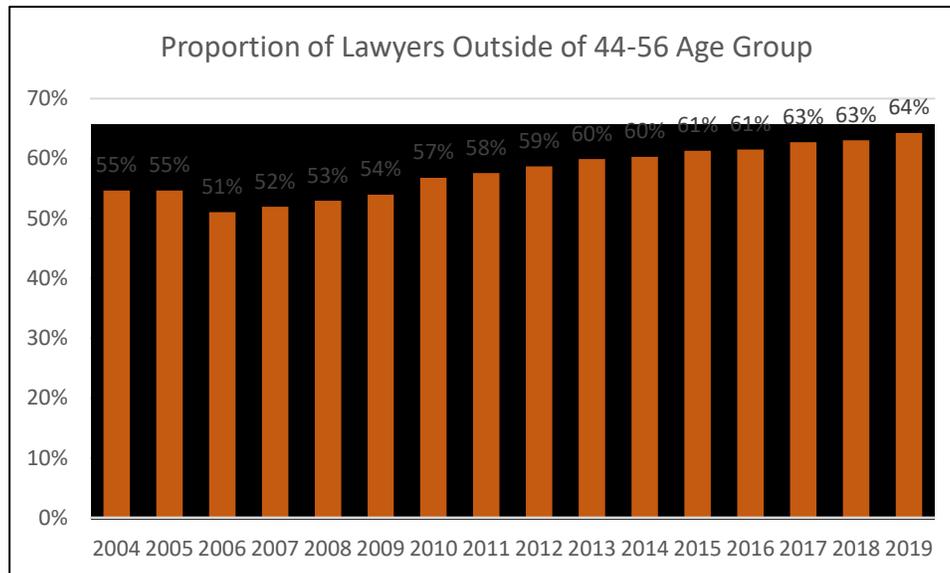
⁶⁹ Note that this does not capture the possibility that a lawyer may structure their operations as both a self-employed lawyer and a professional corporation.

require that such comparisons should examine the total compensation of each group.⁷⁰ Therefore, engaging in a comparative review of the judicial salaries without taking into account the judicial annuity is fundamentally flawed and leads to results that cannot be properly supported.

a) Age of Appointment to the Judiciary

63. The Rémillard Commission determined that focusing on the age group from which the majority of judges are appointed (ages 44-56) was a useful starting point for comparative purposes. However, as that Commission pointed out, a significant portion of appointments fall on either side of this age grouping such that the incomes of self-employed lawyers outside this age band should also be considered.⁷¹

64. It is worth noting that the effect of excluding the data for individuals who are not in the 44-56 age band is increasing with each successive year. If lawyers outside the 44-56 age band are excluded from the CRA data (and no other restrictions are applied), the proportion excluded has grown steadily from 51% in 2006 to 64% in the 2019 data.



⁷⁰ Gorham Report, *supra*, p 6, paras 13-15, **Government's Book of Documents, Tab 4**

⁷¹ Rémillard Commission Report, *supra*, p 18, para 61, **Joint Book of Documents, Tab 13**

65. Rather than wholly exclude incomes of those lawyers outside of the 44-56 age band, it is more appropriate to factor in a further refinement related to age by age-weighting. This approach factors in that private sector incomes do vary with the lawyer's age and judges are appointed to the bench at various ages.

66. Accordingly, the Gorham Report age-weighted private sector incomes based on the relative number of judges appointed at each age between 2011 and 2020.⁷² This approach provides a single point of income comparison for a private sector lawyer who is hypothetically considering accepting a judicial appointment.

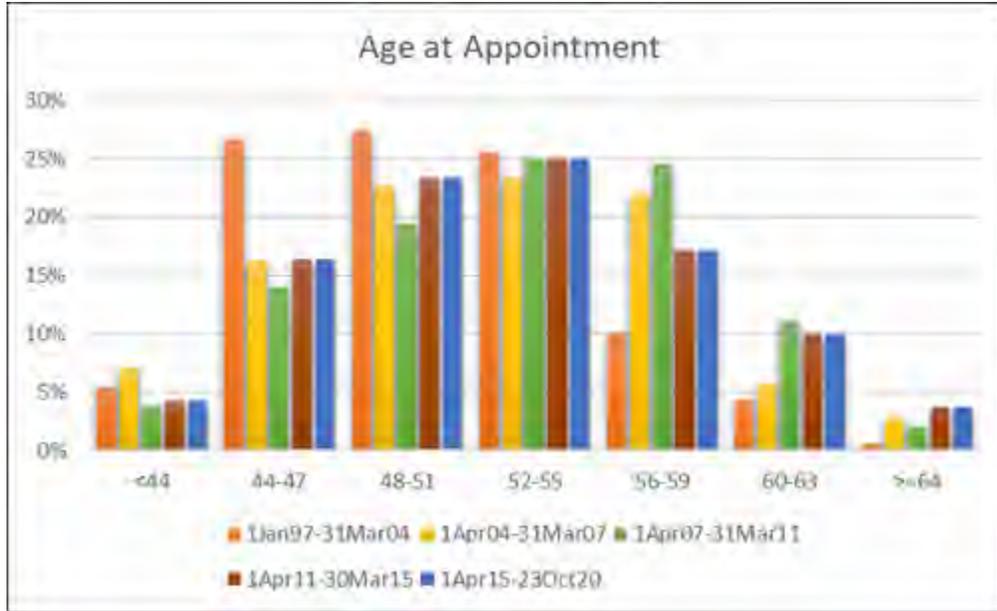
67. For 2019, age-weighting in this manner raises the 75th percentile of self-employed lawyer income from \$270,000 to \$340,000, which is in the same range as the 2019 base judicial salary of \$329,900 (excluding annuity).⁷³

68. A further reason to prefer age-weighting based on the relative number of judges outside the 44-56 age band over simply excluding all ages other than the 44-56 age band is that ages of appointment have changed. As the charts below illustrate, there has been a slight trend towards older appointees:⁷⁴

⁷² Gorham Report, *supra*, pp 43-44, paras 197-201, **Government's Book of Documents, Tab 4**

⁷³ *Ibid*, pp 7, 44, paras 18, 200

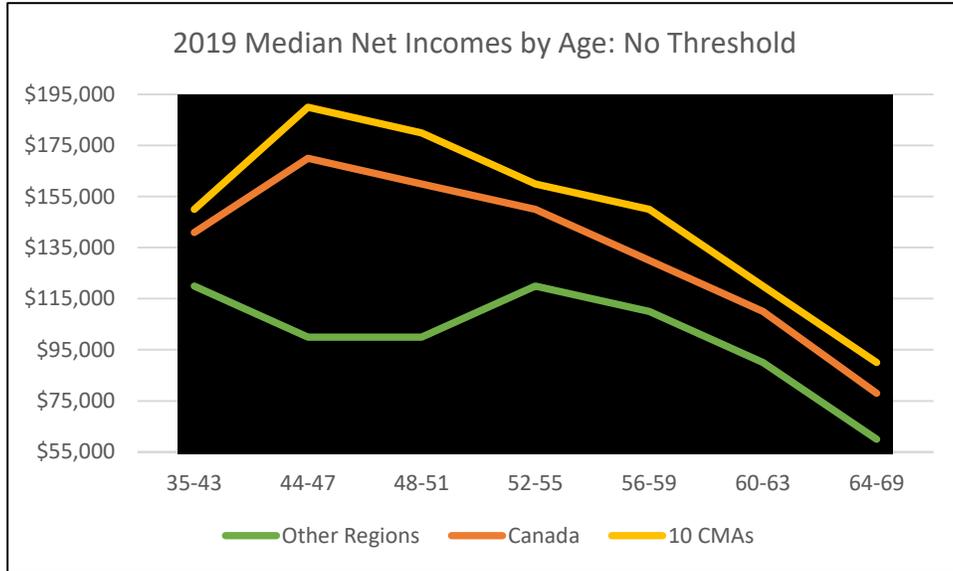
⁷⁴ Statistics derived from CFJA Data, *supra*, **Joint Book of Documents, Tab 19**



Appointed	Median Age at Appointment
1Jan97-31Mar04	50
1Apr04-31Mar07	52
1Apr07-31Mar11	53
1Apr11-30Mar15	52
1Apr15-23Oct20	53

69. Finally, another reason to age-weight rather than wholly exclude age bands is that private sector lawyers' incomes decline after the median age of judicial appointment. More particularly, the data show that self-employed lawyers' incomes stagnate and/or decrease significantly after age 56. As illustrated below, this trend is particularly evident in Canada's major cities and at higher income brackets.⁷⁵ On that basis, focussing on the average income of self-employed lawyers between the ages of 44-56 is not an accurate portrayal of the incomes they would actually be giving up in future years in accepting a judicial appointment.

⁷⁵ Statistics derived from CRA Data, *supra*, **Joint Book of Documents, Tab 16**



70. Consequently, the incomes of all private sector lawyers who are eligible for appointment should be considered, with appropriate age-weighting. To focus solely on the 44-56 age band excludes the incomes of 57% of self-employed lawyers between 2004 and 2019.⁷⁶ In 2019 alone, focusing on that same age band would exclude 64% of self-employed lawyers from consideration.⁷⁷

b) Exclusion of Salary Ranges of Lower Income Self-Employed Lawyers

71. There is no objective basis for applying any salary exclusions to the data. As the Rémillard Commission found, in the past Commission processes, the judiciary applied a \$60,000 income exclusion based on the rationale that income below that threshold reflects a lack of success or time commitment incommensurate with a judicial appointment.⁷⁸ That Commission commented that, even assuming there was a basis for excluding lower incomes from the data to be examined, they would need additional evidence to exclude lawyers with incomes below \$80,000 in income from the data set.⁷⁹

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Rémillard Commission Report, *supra*, p 18, para 62, **Joint Book of Documents, Tab 13**; Gorham Report, *supra*, p 40, para 183, **Government's Book of Documents, Tab 4**

⁷⁹ Rémillard Commission Report, *ibid*, p 19, para 65

72. The Government has been, and continues to be, of the position that the exclusion of any income percentiles from the data set is not an accepted practice in compensation benchmarking. The reason for this position is clear: the result of such exclusions is that percentile information is distorted by the compression of data that excludes salaries below a certain amount, which in turn further skews the salary distribution.⁸⁰ As set out in the Gorham report:

Excluding lower salaries is a very unusual method that results in distorted results. I am unable to determine a valid and appropriate reason for such an exclusion.

[...]

In my opinion, excluding any compensation amounts distorts the results and creates a perception of possible manipulation.⁸¹

73. The impact of using a salary exclusion is significant. When a \$60,000 income exclusion is applied to 2019 self-employed lawyer incomes, the 65th percentile of the resulting income distribution actually corresponds to the 75th percentile in the complete distribution. In the same way, the 75th percentile of an income distribution that excludes those under \$60,000 would correspond to about the 82nd percentile in the complete distribution.⁸² The result of this would be a higher income for each percentile for self-employed lawyers which, when used as a comparative factor, would unduly and inaccurately suggest support for higher judicial compensation.

74. It is worth noting that the impact of applying a salary exclusion has increased over time. Excluding those with salaries under \$60,000 in 2019 results in excluding 30% of self-employed lawyers in the CRA data set from consideration.⁸³ In 2010, it amounted to excluding 28% of those lawyers.⁸⁴

⁸⁰ *Ibid*, p 18, para 63; Gorham Report, *supra*, pp 39-40, paras 179-180, **Government's Book of Documents, Tab 4**

⁸¹ Gorham Report, *ibid*, pp 39, 42, paras 179, 193

⁸² Statistics derived from the CRA Data for 2019, **Joint Book of Documents, Tab 16**

⁸³ *Ibid*.

⁸⁴ *Ibid*.

c) Pre-Appointment Income is not a Determining Factor

75. The Rémillard Commission found that in order to attract outstanding candidates to the judiciary, it was appropriate to look at the 75th percentile of private sector self-employed lawyer income. It also found this was consistent with the approach of past Commissions.⁸⁵

76. In 2015, the 65th percentile of self-employed lawyer's income was \$188,585 and in 2019 it was \$203,300.⁸⁶ The base salary of federally-appointed judges (without considering the judicial annuity) was consistently at least 62% higher during that period: in 2015 it was \$300,600 and by 2019 it was up to \$329,900.⁸⁷

77. Even if the Commission is inclined to consider the 75th percentile as the appropriate comparator group, the judicial salary is still significantly higher. In 2019, the 75th percentile of self-employed lawyer's income was \$270,000, \$59,900 less than the base judicial salary (without considering the judicial annuity) of \$329,900.⁸⁸ In 2019, the base judicial total compensation, including the judicial annuity, was \$496,000, which places it at the 88th percentile of self-employed lawyers.⁸⁹

78. A comparison of the judicial salary and the 65th and 75th percentile of self-employed lawyers' incomes between 2002 and 2019 shows that while base judicial salaries have continued to increase at a steady rate, self-employed lawyers' incomes have fluctuated, often decreasing over the course of several years (e.g., 2010-14).⁹⁰ Thus, the current judicial salary now far outpaces that of the 65th and 75th percentiles of private sector lawyers.

⁸⁵ Rémillard Commission Report, *supra*, p 19, paras 66-7, **Joint Book of Documents, Tab 13**

⁸⁶ Statistics derived from the CRA Data, **Joint Book of Documents, Tab 16**

⁸⁷ CFJA Data, *supra*, **Joint Book of Documents, Tab 19**

⁸⁸ CRA Data, **Joint Book of Documents, Tab 16**; CFJA Data, *ibid.*

⁸⁹ Gorham Report, *supra*, pp7, 86, paras 18, 283, **Government's Book of Documents, Tab 4**

⁹⁰ Statistics taken from historic CRA Data used before the 2015 Judicial Compensation and Benefits Commission

79. Furthermore, as set out in the chart and graph below, the CRA data capture annual point-in-time snapshots of self-employed lawyers' incomes. However, given how self-employed lawyers' fees – unlike salaries – fluctuate year over year, focusing on a specific percentile risks creating an artificial measure that is not a true reflection of any particular group of lawyer who would comprise potential outstanding candidates.⁹¹

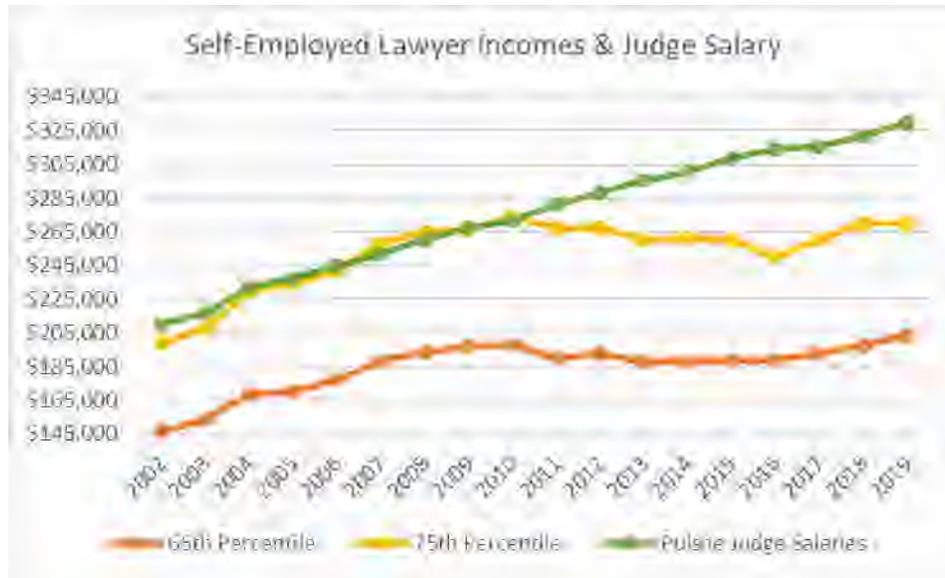
Net Self-Employed Lawyer Incomes⁹²

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
65th Percentile	\$147,077	\$153,491	\$168,523	\$170,261	\$177,137	\$188,204	\$193,401	\$196,790	\$198,030
75th Percentile	\$198,950	\$207,429	\$229,797	\$233,932	\$242,006	\$257,762	\$264,550	\$266,210	\$274,058
Puisne Judge Base Salaries	\$210,200	\$216,600	\$232,300	\$237,400	\$244,700	\$252,000	\$260,000	\$267,200	\$271,400

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
65th Percentile	\$189,995	\$192,658	\$187,833	\$188,138	\$188,585	\$188,800	\$192,850	\$197,345	\$203,300
75th Percentile	\$266,843	\$267,223	\$260,088	\$261,363	\$260,000	\$250,000	\$260,000	\$270,000	\$270,000
Puisne Judge Base Salaries	\$281,100	\$288,100	\$295,500	\$300,800	\$308,600	\$314,100	\$315,300	\$321,600	\$329,900

⁹¹ Gorham Report, *supra*, p 38, paras 171, 173, **Government's Book of Documents, Tab 4**

⁹² All P65 and P75 values are estimated based on CRA Data except P75 from 2015-19, which are actual P75 rounded values provided by CRA. P65 and P75 from 2002 to 2014 derived from historic CRA Data used before the 2015 Judicial Compensation and Benefits Commission; other values take from CRA Data, *supra*, **Joint Book of Documents, Tab 16**; Judicial salary statistics derived from Yearly Judicial Salaries, 2000-2020, provided by the Commissioner for Federal Judicial Affairs, *supra*, **Government's Book of Documents, Tab 6**



d) Income Analysis to the Top 10 CMAs Unhelpful

80. The Rémillard Commission concluded that very little weight should be given to private sector lawyers' salaries in the top 10 Census Metropolitan Areas (CMAs) as opposed to salaries of private sector lawyers in the rest of the country. That Commission instead looked primarily at national average salaries and stated that the top 10 CMA salaries should only be seen as part of a broad review.⁹³

81. The approach of the Rémillard Commission echoes that of the Drouin Commission, which properly concluded that it is not “responsible to suggest that the salary level of the Judiciary should be set so as to match the income of the highest earning lawyers in the largest urban centres in Canada”.⁹⁴

82. For use in the broad analysis to be conducted by this Commission, the Government offers the following information. In 2019, the judicial salary of \$329,900 (not including judicial annuity) placed it approximately in the 80th percentile of CRA data nationally.⁹⁵

⁹³ Rémillard Commission Report, *supra*, p 20, paras 68, 70, **Joint Book of Documents, Tab 13**

⁹⁴ Drouin Commission Report, *supra*, p 46, **Joint Book of Documents, Tab 9**

⁹⁵ Gorham Report, *supra*, p 84, para 274 **Government's Book of Documents, Tab 4**

Further, the 2019 judicial salary was higher than the 75th percentile in the top CMAs, except Toronto, where it was at the 72nd percentile.⁹⁶

83. Restricting the analysis to the CMAs ignores a significant portion of lawyers' incomes and does not accurately reflect the populations from which judges were actually drawn. Between January 1997 and March 31, 2019, 38% of judicial appointees from the private sector bar were from outside the CMAs.⁹⁷

84. In addition, the incomes of self-employed lawyers are considerably lower outside the CMAs. Thus focussing exclusively on lawyers' incomes in the CMAs rather than considering the income levels from across Canada significantly increases resulting incomes. Using the 2019 CRA data as an illustration:

- a. At the 65th percentile, the "all of Canada" income is \$203,300 whereas in the top 10 CMAs, that income is \$229,425 – a difference of \$26,125 or 11%;⁹⁸ and
- b. At the 75th percentile, the all of Canada income is \$270,000 whereas in the top 10 CMAs, that income is \$310,000 – a difference of \$40,000 or 13%.⁹⁹

e) The Filters used Can Skew the Results

85. Before previous Commissions, the judiciary has advocated for the application of filters related to age, location, and low-income exclusions which result in a significant reduction in the size of the data set of self-employed lawyers. Historically, their position has been that the Commission should only consider the incomes of those self-employed

⁹⁶ Statistics derived from the CRA Data, **Joint Book of Documents, Tab 16**

⁹⁷ Statistic derived from the CFJA Data, *supra*, **Joint Book of Documents, Tab 19**; Table 5, Census Metropolitan Area of Private Practice, derived from CFJA data, **Joint Book of Documents, Tab 21e**

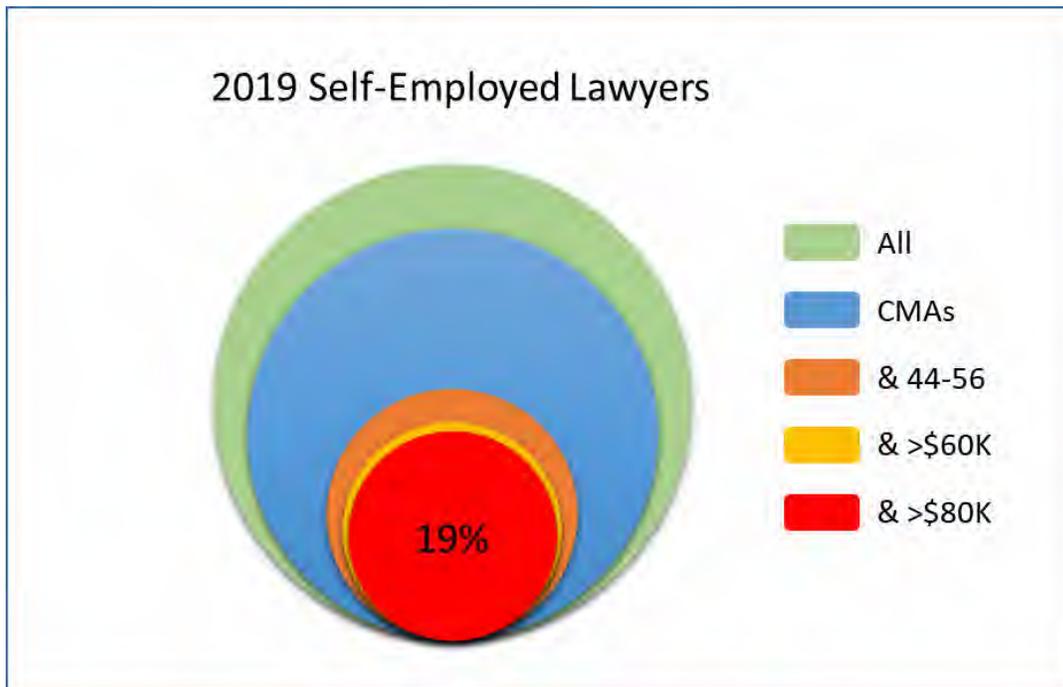
⁹⁸ Statistics derived from the CRA Data, **Joint Book of Documents, Tab 16**

⁹⁹ *Ibid.*

lawyers who (1) are between age 44-56; (2) practice in Canada's top 10 CMAs¹⁰⁰; and (3) earn greater than \$60,000 or \$80,000.

86. It would be statistically and logically inaccurate to base the Commission's analysis and recommendations on the net income of so few self-employed lawyers. All of these factors have been reviewed above and the Government's position on each has been set out. However, the chart below demonstrates how restrictive the comparative salary pool of self-employed lawyers would be if the factors historically proposed by the judiciary were applied.

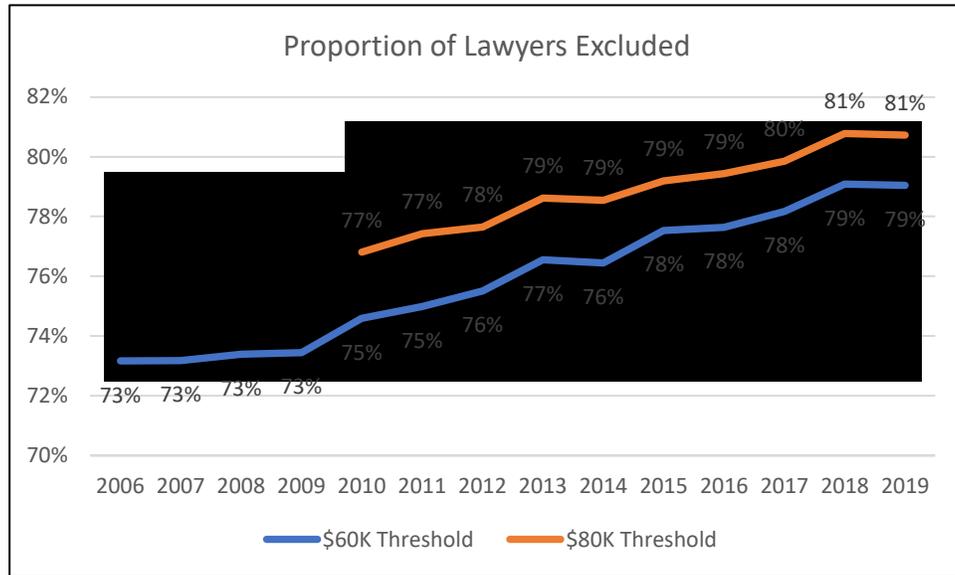
87. For the 2019 taxation year, applying these filters reduces the target group of all self-employed lawyers in the CRA data set to only 19% or 2,990 out of the original 15,510:¹⁰¹



¹⁰⁰ A Census Metropolitan Area is an area consisting of one or more neighbouring municipalities situated around a core. A CMA must have a total population of at least 100,000 of which 50,000 or more live in the core. See: Statistics Canada, "Standard Geographical Classification (SGC) 2016 – Volume I, The Classification", (excerpts) online: <https://www.statcan.gc.ca/eng/subjects/standard/sgc/2016/introduction#a5.1>, **Government's Book of Documents, Tab 9**

¹⁰¹ Statistics derived from CRA Data, *supra*, **Joint Book of Documents, Tab 16**

88. It is also worth noting that the extent to which these proposed exclusions or filters skew the data is increasing with time. In 2006, if we apply a \$60,000 exclusion and limit the data to self-employed lawyers aged 44 to 56 from the top 10 CMAs, we would exclude 73% of self-employed lawyers from consideration. Doing the same exercise in 2019 would exclude 79%. With each successive quadrennial period, these exclusions further distort the data and risk rendering the resulting analysis dubious.



iv. The Value of the Judicial Annuity Raises Total Compensation Significantly

89. If eligible for a full annuity, a judge who retired in 2019 would have received an annual annuity of \$219,933 for the remainder of their life.¹⁰² The annuity would increase annually in accordance with CPI. When they pass away, their surviving spouse will receive one-half of that amount for the remainder of the survivor's life.¹⁰³ This survivor's benefit is also indexed to CPI.

90. There is little question that for those in private practice, the judicial annuity is a significant incentive to apply for a judicial appointment and must be factored in when

¹⁰² *Judges Act, supra*, s. 42(1), **Joint Book of Documents, Tab 3**

¹⁰³ *Ibid*, s. 44(2)

comparing judicial and private sector lawyer compensation. The Rémillard Commission concluded that “the judicial annuity is a considerable benefit to judges and is a considerable part of their compensation packages”.¹⁰⁴ Further, as recognized by the Levitt Commission:

the superiority of the judicial annuity to the capital accumulation alternatives available to private sector lawyers to provide retirement income must be taken into consideration in order to arrive at a comparison of judicial and private sector lawyer compensation.¹⁰⁵

91. The judicial annuity comprises not only a retirement benefit, but a generous permanent disability benefit as well. In terms of retirement, after 15 years on the bench,¹⁰⁶ a judge is entitled to an annuity for life equal to two-thirds their salary at the time of retirement.¹⁰⁷ Based on the 2019 judicial salary, for a *puisne* judge retiring in 2019 the annual retirement benefit is approximately \$219,933. A judge who becomes permanently disabled is entitled to the full annuity for life, with no minimum service requirement.¹⁰⁸

92. The net total annuity (including disability and CPP) is valued at 37.8% of the judicial salary as an age-weighted average, with the net retirement benefit being 32.74% and the net disability benefit 5.1%.¹⁰⁹ Taking into account the value of the judicial annuity and disability benefit, the 2019 judicial salary increases from \$329,900 to \$496,000.¹¹⁰ In comparison, that level of total compensation exceeded the net income of at least 88% of self-employed lawyers nationally in 2019, who would still need to save for retirement and pay for disability insurance out of that income.¹¹¹

¹⁰⁴ Rémillard Commission Report, *supra*, p 20, paras 71, **Joint Book of Documents, Tab 13**

¹⁰⁵ Levitt Commission Report, *supra*, p 15, para 42, **Joint Book of Documents, Tab 12**. See also: McLennan Commission Report, *supra*, pp 5, 15, 57, **Joint Book of Documents, Tab 10**; Drouin Commission Report, *supra*, p 42, **Joint Book of Documents, Tab 9**

¹⁰⁶ For an individual to be eligible, their age plus their years of service must equal 80: see *Judges Act, supra*, s. 42(1)(a), **Joint Book of Documents, Tab 3**

¹⁰⁷ *Judges Act, ibid*, s. 42(1); Gorham Report, *supra*, p 24, para 112 (a), **Government’s Book of Documents, Tab 4**

¹⁰⁸ *Judges Act, ibid*, s. 42(1)(c); Gorham Report, *ibid*, p 24, para 112 (b)

¹⁰⁹ Gorham Report, *ibid*, pp 29-30, paras 133-134

¹¹⁰ *Ibid*, p 7, 35, paras 18, 152

¹¹¹ *Ibid*, pp 7, 35, paras 16, 156; CRA Data, *supra*, **Joint Book of Documents, Tab 16**

93. An alternative way to value the retirement benefit would be to determine the cost to a self-employed lawyer to fund a similar benefit. Based on this analysis, a self-employed lawyer would have to contribute 49.51% of their annual income to fund a retirement benefit equal to roughly 2/3rds of their income.¹¹²

94. Reducing a private sector lawyer's annual net income by 49.51%, the amount needed to fund a pension that is proportionally equivalent to that of a judge, the 2019 75th percentile private sector income is reduced to approximately \$136,323, which is approximately 59% less than a 2019 base judicial salary.¹¹³

v. Supernumerary Status – An Important Incentive

95. Consideration of the third legislative criterion – the need to attract outstanding candidates – must also factor in the option to elect supernumerary status.¹¹⁴ Its value to prospective judicial candidates is significant. Indeed, the Supreme Court recognized that it is an “undeniable economic benefit” that is taken into account “by candidates for the office of judge in planning their economic and financial affairs”.¹¹⁵

96. The mandatory retirement age for a judge is 75. Based on data from the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs (CFJA), 43% of judges retired at 75 (excluding death and disability) and the average age of retirement since 1997 has been 71.7.¹¹⁶ However, judges can elect to become supernumerary if (1) they are eligible to retire with a full annuity; or (2) have served 10 years and attained the age of 70.¹¹⁷ A

¹¹² Gorham Report, *ibid*, p 32, para 142

¹¹³ CRA Data, *supra*, **Joint Book of Documents, Tab 16**

¹¹⁴ McLennan Commission Report, *supra*, p 5, **Joint Book of Documents, Tab 10**

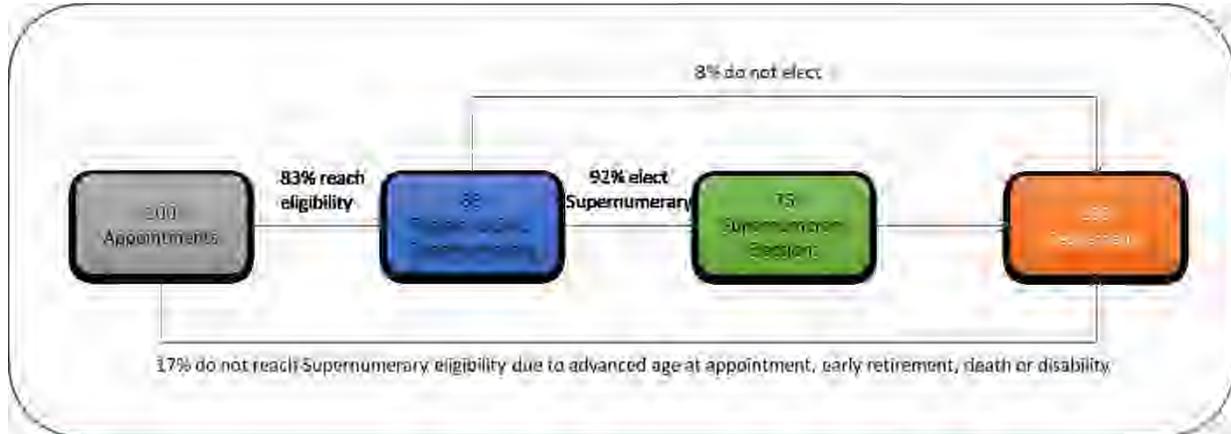
¹¹⁵ *Mackin v New Brunswick (Minister of Finance); Rice v New Brunswick*, [2002] 1 SCR 405, para 67, **Joint Book of Documents, Tab 5**

¹¹⁶ Anonymized Data Re: Appointment, Supernumerary Status and Retirement, 1933 to 2020, based on data provided by the Commissioner for Federal Judicial Affairs, **Government's Book of Documents, Tab 7**

¹¹⁷ *Judges Act, supra*, s. 28, **Joint Book of Documents, Tab 3**

supernumerary judge remains a member of the court and receives a full judicial salary, but is generally understood to carry a 50% workload.¹¹⁸

97. The relative attractiveness of this benefit is supported by the fact that approximately 92% of judges eligible to elect supernumerary status do so.¹¹⁹



98. The prospect of maintaining a high salary to age 75 is a significant inducement for attracting outstanding candidates from the private sector to the bench. Even if a private sector lawyer is not required to retire well before age 75 by his or her firm, on average, as illustrated above by the chart following paragraph 69, private sector income levels start to decrease in a lawyer's early to mid-50s.¹²⁰ By contrast, a judge's salary increases year by year, and if a judge elects supernumerary status, a full salary can be maintained with a significantly reduced workload for up to 10 years before retirement (depending on age of appointment and when the supernumerary election is made).

¹¹⁸ Gorham Report, *supra*, p 13, para 56, **Government's Book of Documents, Tab 4**

¹¹⁹ Anonymized Data Re: Appointment, Supernumerary Status and Retirement, 1933 to 2020, based on data provided by the Commissioner for Federal Judicial Affairs, *supra*, **Government's Book of Documents, Tab 7**. Supernumerary Election Trends per 100 Appointments, for period between April 1, 2015 and October 15, 2020

¹²⁰ Statistics derived from CRA Data, *supra*, **Joint Book of Documents, Tab 16**

vi. Other Benefits Afforded to the Judiciary

99. Another aspect to consider in comparing the compensation of self-employed lawyers and the judiciary is the generous benefits package provided to the judiciary. Most self-employed lawyers would have to provide their own individual extended health and dental benefits and purchase life insurance.¹²¹ The judges' premiums, on the other hand, are paid for by the Government.¹²²

100. Members of the judiciary are entitled to an extensive benefits plan which includes:

- a. basic life insurance, supplementary life insurance, post-retirement insurance and dependents' life insurance;¹²³
- b. accidental death and dismemberment insurance;¹²⁴
- c. health care plan;¹²⁵ and
- d. dental care plan.¹²⁶

c) Salary Adequate to Attract Outstanding Candidates from Public Sector

101. The Canadian judiciary must continue to be drawn from a broad background, in addition to private sector lawyers. As the Block Commission recognized, "it is important that there be a mix of appointees from private and public practice".¹²⁷

¹²¹ Gorham Report, *supra*, pp 11-12, para 42, **Government's Book of Documents, Tab 4**

¹²² *Ibid*, pp 11, 25, paras 42, 115

¹²³ *Judges Act, supra*, s. 41.2(1), **Joint Book of Documents, Tab 3**

¹²⁴ *Ibid*

¹²⁵ *Ibid*, s. 41.3(1)

¹²⁶ *Ibid*

¹²⁷ Block Commission Report, *supra*, p 37, para 116, **Joint Book of Documents, Tab 11**

102. In the last four years, 38% of judges were appointed from sources other than private practice. This included federal and provincial government lawyers, legal aid lawyers, law professors, and judges from other courts.

103. The current judicial salary of \$338,800 (\$361,600 projected as of April 1, 2021) exceeds the salary levels of all those positions. Within the federal government, the highest paid rank in the Law Practitioner Group is LP5/Senior General Counsel, with rates of pay ranging from \$181,624 to a maximum of \$222,210, with maximum at-risk pay of 10%.¹²⁸

104. The judicial salary is also significantly higher than the most senior law positions in provincial governments. The maximum rate of pay of the top-ranking Ontario provincial government lawyer (Crown Counsel 4) is \$231,920.¹²⁹ In British Columbia, the highest-paid lawyers (Level 4) earn a salary is a maximum of \$233,779.¹³⁰

105. The current judicial salary is in same the range as the highest-paid law professors in Canada. According to the 2019 list published pursuant to the Ontario *Public Sector Salary Disclosure Act*, the highest professor salaries at the University of Toronto were \$339,195 and \$336,516, respectively.¹³¹ In fact, the 2019-20 judicial salary was significantly higher than all Canadian law school Deans, except for the Deans of the University of Toronto, the University of British Columbia and the University of Alberta, who earned slightly more.¹³²

¹²⁸ Expert report of Mark Szekely, Columbia Pacific Consulting Ltd., [Szekely Report], March 23, 2021, para 17, **Government Book of Documents, Tab 5**

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ Government of Ontario, Treasury Board Secretariat, “Public Sector Salary Disclosure for 2019: Universities”, online: <https://www.ontario.ca/page/public-sector-salary-disclosure>, **Government’s Book of Documents, Tab 12**

¹³² Szekely Report, *supra*, pp 5,7, paras 15-16, **Government Book of Documents, Tab 5**: University of Toronto Law Dean earned \$364,911; the University of British Columbia Law Dean earned \$348,365; and the University of Alberta Law Dean earned \$345,161

4) Fourth Criterion: Other Objective Criteria that the Commission Considers Relevant

a) Benchmarking to DM-3 Should not be Applied in a Formulaic Manner

106. The Rémillard Commission commented on the long-standing discussion concerning the appropriateness and adequacy of comparing the salaries of federal deputy ministers at the DM-3 level (DM-3s) with that of the judiciary. That report held that the “Block comparator” of the mid-point of a DM-3 salary plus half of the available at-risk pay was a relevant comparator for judicial salaries but that it was not to be applied in a formulaic manner.¹³³

107. The Rémillard Commission also dismissed the contention that the “Block comparator” should be abandoned in favour of a comparator equal to the total average compensation for DM-3s. It was pointed out that the DM-3 group is very small (only 11 in 2019-20)¹³⁴ and moving to a comparator with such a small group would not meet the criteria of an objective comparison. As that Commission concluded, moving to the total average compensation would not provide a consistent reflection of the year over year changes in compensation for DM-3s.¹³⁵

108. That conclusion was supported by the McLennan Commission, which recognized the inherent dangers of simply linking the judicial salary to another group:

We were, and are, of the view that it would be counter-productive to fix judicial salaries as having a pre-determined relationship to other salaries, whether those of senior civil servants or senior legal practitioners. Those considerations represent dynamics at work in our society and they change constantly. We believe the proper approach was to consider these and other factors in light of the most current

¹³³ Rémillard Commission Report, *supra*, p 13-14, para 45-47, **Joint Book of Documents, Tab 13**

¹³⁴ Statistics derived from data provided by the Privy Council Office, “DM Average Salary Mid-Point and Counts”, *supra*, **Joint Book of Documents, Tab 32**

¹³⁵ Rémillard Commission Report, *supra*, p 14, para 49-50, **Joint Book of Documents, Tab 13**

information. Were it otherwise, there would be no need to address this subject every four years, as contemplated by the *Judges Act*.¹³⁶

Ultimately, the Commission determined that there was no “mandate in the statute or in logic to maintain” rough equivalence with any comparator.¹³⁷

109. As mentioned, the Block Commission was the first to focus on identifying a “single consistent benchmark” within the public sector against which the judicial salary could be compared.¹³⁸ That Commission’s salary recommendation was entirely founded on “what compensation increase is required, then, to bring the salary of *puisne* judges to rough equivalence with the DM-3 salary range mid-point plus one-half of maximum performance pay?”¹³⁹

110. The Levitt Commission also focussed exclusively on the DM-3 group, finding that while it was not “ideal”, it was the “best choice”.¹⁴⁰ It rationalized the benchmark on the basis that judicial candidates needed “certainty” about future remuneration.¹⁴¹

i. Formulaic Linkage Inconsistent with Commission Mandate

111. The Rémillard Commission’s finding against a formulaic adoption of the DM-3 comparator is supported by the fact that had Parliament intended that Commissions simply measure the adequacy of judicial salaries against a single, formulaic benchmark, it would have specifically provided for that in the *Judges Act*. Instead, Parliament prescribed certain criteria to guide Commissions in their inquiry.

¹³⁶ McLennan Commission Report, *supra*, p 8, **Joint Book of Documents, Tab 10**. See also: Drouin Commission Report, *supra*, p 22, **Joint Book of Documents, Tab 9**; Senate Committee September 30, 1998, *supra*, pp 32:16- 32:17, **Government’s Book of Documents, Tab 1**

¹³⁷ McLennan Commission Report, *ibid*, p 49

¹³⁸ Block Commission Report, *supra*, p 32, para 103, **Joint Book of Documents, Tab 11**

¹³⁹ *Ibid*, p 38, para 120

¹⁴⁰ Levitt Commission Report, *supra*, p 9, para 27, **Joint Book of Documents, Tab 12**

¹⁴¹ *Ibid*, p 11, para 30

112. Parliament included a “catch-all” or residual provision which contemplates the consideration of other objective and relevant criteria, in addition to the three enumerated ones:

If we are to allow the commission the capacity to do its work, then it must be able to consider other criteria, but in an objective manner. In other words, it must consider criteria that are justified, ones that are measured on objective grounds, that is why the word “objective” is so important.¹⁴²

ii. Comparability Issues Remain and Should be Considered

113. As the 2015 Rémillard Commission also pointed out, benchmarks must be objective, relevant and justified.¹⁴³ To ensure that the linkage to the DM-3 group is appropriate and not formulaic, the following comparability issues must still be kept in mind: (a) the small size of the DM-3 group, (b) differences in tenure between the respective positions, (c) differences in considerations concerning DM-3 compensation and (d) the need to look at general trends.

a) Small Sample Size

114. In 2019-20 there were only 11 DM-3s compared to 1198 judges. The McLennan Commission did not restrict its inquiry to DM-3s based, in part, on this factor – “a very small sample upon which to base the remuneration of more than 1,100 federally appointed judges”.¹⁴⁴

115. In fact, the size of the DM-3 group fluctuates. In the past 6 years, there have been anywhere from 8 to 14 individuals at the DM-3 level at any given time.¹⁴⁵ This fluctuation

¹⁴² Senate Committee October 22, 1998, *supra*, p 37:21, **Government’s Book of Documents, Tab 3**

¹⁴³ Rémillard Commission Report, *supra*, p 14, para 49-50, **Joint Book of Documents, Tab 13**

¹⁴⁴ McLennan Commission Report, *supra*, p 28, **Joint Book of Documents, Tab 10**

¹⁴⁵ At the time of the last Quadrennial Commission process in 2015, there were 8 DM-3s, Privy Council Office, “DM Average Salary Mid-Point and Counts”, *supra*, **Joint Book of Documents, Tab 32**. In 2011, there were 13 DM-3s, Levitt Commission Report, *supra*, footnote 26, p 9, **Joint Book of Documents, Tab 12**. In 2003 there were 9 DM-3s,

is due to the fact that the deputy minister level is not tied to the position, but rather the individual. That is, one individual in a position could be appointed at the DM-3 level and the next day a new appointee could be appointed at a different level (e.g., DM-2).

b) No Security of Tenure

116. The fact that deputy ministers do not have the security of tenure accorded to judges is also a relevant consideration.¹⁴⁶ Deputy ministers serve at the pleasure of the Governor in Council and, as such, are demonstrably at risk of losing their position. On the other hand, pursuant to s. 99 of the *Constitution Act, 1867*, judges cease to hold office only if they attain the age of 75 or are removed from office by the Governor General on address of the Senate and the House of Commons.

117. Among the 49 individuals who served as a DM-3 and whose tenure as a DM-3 or DM-4 ended between 2000 and 2019, the median tenure at the rank of DM-3 or DM-4 was 4.5 years. Since 2000, the longest tenure was 12.4 years, and among current senior deputies the maximum tenure to date at the DM-3 or DM-4 level is 11.9 years.¹⁴⁷

118. In contrast, the 904 judges who retired between 2000 and September 2020 had spent a median of 21.4 years as a judge, with the maximum tenure of 37.5 years.¹⁴⁸ Indeed, only 8.1% of these judges retired with less than 12.4 years of service, which was the maximum tenure at the DM-3 and DM-4 level.¹⁴⁹

McLennan Commission Report, *supra*, p 24, **Joint Book of Documents, Tab 10**. In 1999 there were 10 DM-3s and in 2000 13 DM-3s, Drouin Commission Report, *supra*, p 23, **Joint Book of Documents, Tab 9**; according to Data derived from the Privy Council Office, in the years 2014-15 through 2019-2020 there have been 11, 8, 9, 10, 14, 11 DM-3s in each respective year, **Joint Book of Documents, Tab 32**

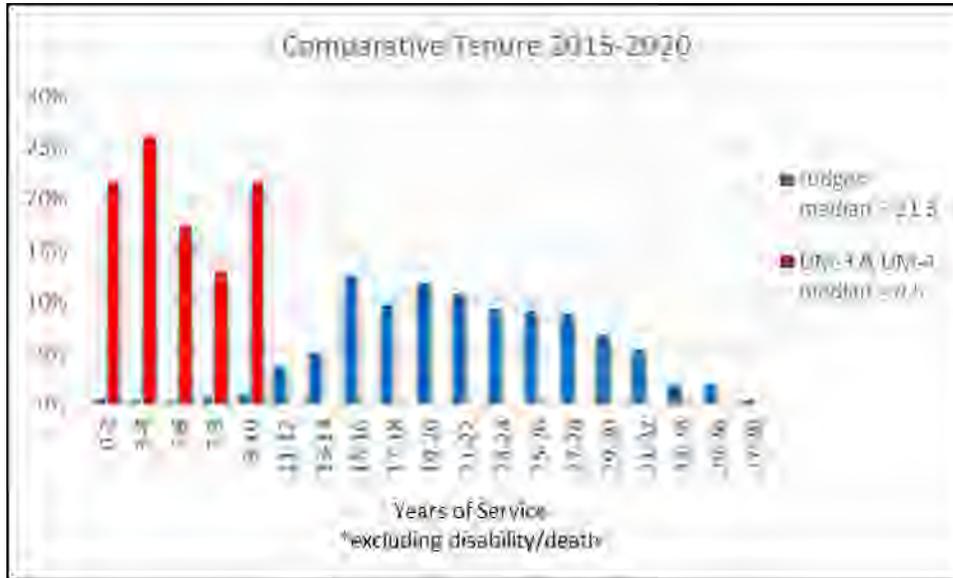
¹⁴⁶ McLennan Commission Report, *supra*, p 28, **Joint Book of Documents, Tab 10**

¹⁴⁷ Statistics derived from data provided by the Privy Council Office, “DM Tenure”, **Joint Book of Documents, Tab 31**

¹⁴⁸ Anonymized Data Re: Appointment, Supernumerary Status and Retirement, 1933 to 2020, based on data provided by the Commissioner for Federal Judicial Affairs, *supra*, **Government’s Book of Documents, Tab 7**. Note that data excludes those who died in office or took a disability annuity.

¹⁴⁹ *Ibid.*

119. The chart below illustrates the significant differences in tenure between the DM-3 and DM-4 groups combined and the judiciary, from 2015-2020.



c) Significant Differences in Compensation Measures

120. There are two additional significant differences in compensation measures that argue against formulaic benchmarking with the DM-3 group. First, an individual who occupies a DM position is paid at a certain level based on a combination of the individual's skills and experience and the duties to be performed. The DM salary plan is more akin to an appointment to level, rather than to a position. Because DM compensation is so highly individualized, a newly appointed deputy minister could be paid less or more than the individual who occupied the position immediately before, depending on his/her seniority and skills, and the complexity of the Government's agenda. This system of determining compensation individually and based on personal achievements is not appropriate in the context of judicial compensation.

121. Second, since 1998, deputy ministers have been eligible to receive "performance pay" measured against agreed targets and the achievement of business plans. Performance pay has two elements: a potential variable amount (at-risk pay) which is re-assessed each

year and a potential bonus for performance that surpasses expectations.¹⁵⁰ At-risk pay is measured against individual commitments which are composed of policy and program results in support of the Government's agenda, management results, leadership results and corporate results in support of a priority identified by the Clerk of the Privy Council.¹⁵¹

122. The at-risk pay is determined according to the performance assessment of the individuals in those positions in a given year. From year to year, the same person's cash compensation will fluctuate. Given the highly individual nature of these "bonuses", they are not transferrable to the broader judicial compensation context, in which performance assessments would be inappropriate.

d) The Deputy Minister Salaries have stayed Constant since 2017

123. From 2017 to 2020, the salary ranges of deputy ministers have not increased.

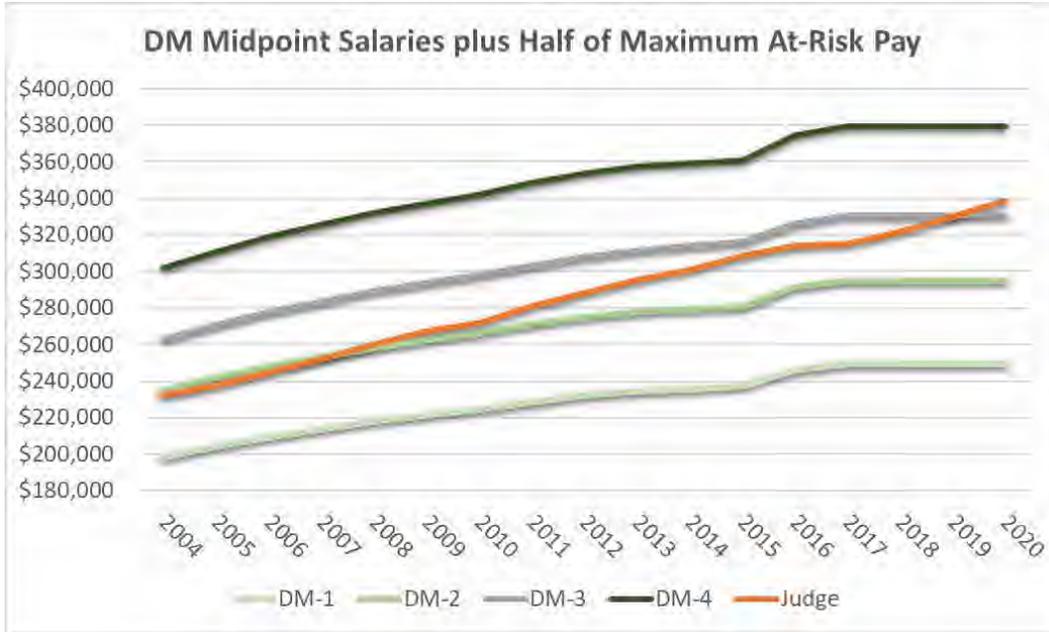
124. Assuming the addition of at-risk pay (midpoint salary and one-half of maximum performance pay) is used, not only does the judicial salary compare very favourably to the DM level, it surpasses all levels but the DM-4 which is the very highest in the DM range. As of April 1, 2020, it is higher than that of DM-1s, DM-2s and DM-3s and is \$40,493 lower than the current DM-4 level. The DM-4 comparison is truly striking given that this level is "reserved for exceptional circumstances and positions of particularly large scope".¹⁵² At present, there are only three individuals appointed to the DM-4 level, including the Clerk of the Privy Council, who is the head of the public service.¹⁵³

¹⁵⁰ Privy Council Office, "Performance Management Program Guidelines for Deputy Ministers, Associate Deputy Ministers and Individuals Paid in the GX Salary Range", updated October 2020, online: <https://www.canada.ca/en/privy-council/programs/appointments/governor-council-appointments/performance-management/senior-public-servants.html>, **Government's Book of Documents, Tab 10**

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² Block Commission Report, *supra*, p 33, para 105, **Joint Book of Documents, Tab 11**

¹⁵³ Privy Council Office, "DM Average Salary Mid-Point and Counts", *supra*, **Joint Book of Documents, Tab 32**



e) Consideration of Salary Levels of Other Senior Public Servants

125. The Government continues to be of the view that useful context for setting judicial compensation can be gathered by looking more broadly at compensation for senior civil servants other than the DM-3 group. This is not to suggest that these other comparisons should be viewed as determinative of judicial salary, rather they provide context to demonstrate that other high-ranking public positions of significant responsibility are generally in line with the salary provided to the judiciary. This approach was commented on favourably by the McLennan Commission¹⁵⁴ and the Drouin Commission.¹⁵⁵

126. For example, economic increases in the federal public sector since the last Quadrennial Commission were as follows: 2016 - 1.25%; 2017 - 1.25%; 2018 - 2.58%; 2019 - 2.14%; and 2020 - 1.38%.¹⁵⁶ There have been no new agreements finalized since then.

¹⁵⁴ McLennan Commission, pp 28-31 **Joint Book of Documents, Tab 10**

¹⁵⁵ Drouin Commission Report, *supra*, p 32, **Joint Book of Documents, Tab 9**

¹⁵⁶ Treasury Board of Canada, “Negotiated Wage Settlements, 2014-2022”, **Joint Book of Documents, Tab 35**

127. Other high-ranking Government officials also bear consideration. Governor in Council appointees in the GC and GCQ¹⁵⁷ groups are smaller in number than the DM group. At present, there are 5 GC-9 positions¹⁵⁸ and only 2 GC-10s.¹⁵⁹ For example, the Chief Public Health Officer of Canada is a GC-9 and the President of the National Research Council is a GC-10. There are 5 GCQ-9s at present¹⁶⁰ and 1 GCQ-10.¹⁶¹ For example, the Chair of the CRTC and the Commissioner of Competition are GCQ-9s and the Commissioner of the RCMP is a GCQ-10.

128. The judicial salary of \$338,800 as of April 1, 2020 is significantly higher than the GC-9 salary midpoint with one-half maximum performance pay of \$288,912 and is virtually equal to that of the GC-10 salary midpoint with one-half maximum performance pay of \$339,460.¹⁶² It is also higher than the GCQ-9 salary midpoint and only slightly lower than the GCQ-10 salary midpoint (neither of which involves performance pay) of \$303,500 and \$357,900 respectively.¹⁶³

¹⁵⁷ GCQ defined, Privy Council Office, online:

<https://www.canada.ca/en/privycouncil/programs/appointments/governor-council-appointments/compensation-terms-conditions-employment/terms-conditions.html>,

Government's Book of Documents, Tab 11

¹⁵⁸ (1) Chief Public Health Officer, Public Health Agency of Canada; (2) President, Natural Sciences and Engineering Research Council; (3) President, Social Sciences and Humanities Research Council; (4) President and Chief Executive Officer, Parks Canada Agency; (5) President, Impact Assessment Agency of Canada: see: Privy Council Office, "GC and GCQ Income Information", **Joint Book of Documents, Tab 33**

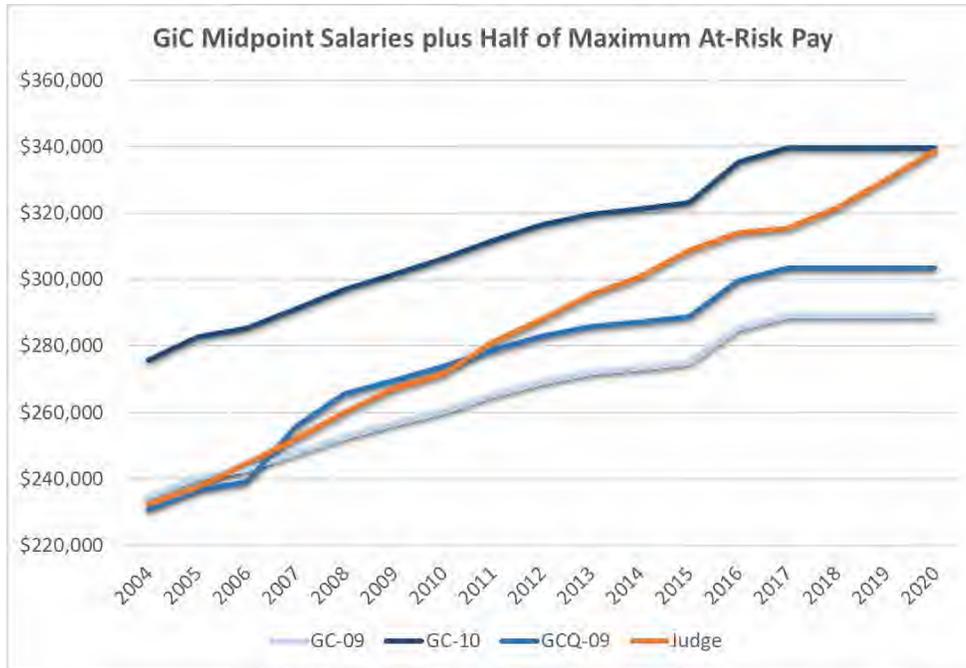
¹⁵⁹ The Presidents of the Canadian Institutes of Health Research and the National Research Council of Canada, *ibid.*

¹⁶⁰ (1) Chairperson and Member, Canadian Radio-television and Telecommunications Commission; (2) Chair, Canada Transportation Agency; (3) Commissioner of Competition; (4) Superintendent, Office of the Superintendent of Financial Institutions; (5) Chief Statistician, Statistics Canada, *ibid.*

¹⁶¹ Commissioner, RCMP, *ibid.*

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ *Ibid.*



b) Comparison to Other Professionals and Compensation for Judiciaries in other Countries

129. In addition to comparison to the DM group and other senior federal government officials, the Government is of the view that it is useful to look at the broader context of other professions, in particular those that are similarly paid out of the public purse and are integral to the functioning of society. It is also felt that other judiciaries in Western democracies that are roughly comparable to the Canadian judiciary can offer useful contextual information that may assist in determining the adequacy of judicial salaries.

i. Other Professionals

130. The Government agrees with the observation of the Rémillard Commission that there is no profession or position similar to that of a judge.¹⁶⁴ The position of a judge in our society is unique. However, there are several categories of professionals in society, such as medical doctors, professional engineers and corporate managers, for example, who

¹⁶⁴ Rémillard Commission Report, *supra*, p 13, para 44, **Joint Book of Documents, Tab 13**

represent positions of responsibility and authority, which are demanding in terms of time and effort and intellectual requirements, and that are respected and admired in society generally. A review of these other senior professions in society demonstrates that the judiciary is at or very near the top of salaries in the broader economy.

131. For example, medical doctors in Canada are paid out of public funds.¹⁶⁵ A review of their salary range demonstrates that medical salaries are, with the exception of a few specialists, below the judicial salary. In 2018, there were approximately 35,919 family doctors practicing in Canada. Their average earnings for that year were approximately \$204,568. In that same year, there were approximately 2027 general surgery specialists in Canada, whose average earnings were approximately \$347,860.¹⁶⁶ For comparison, the judicial salary on April 1, 2018 was \$321,600 (not including the annuity).

ii. Other Judiciaries

132. There is no direct comparison between the Canadian judiciary and the judiciaries in other countries. The jurisdiction, history, responsibilities and role in the legal landscape are unique for each country.¹⁶⁷ In addition, factors such as the costs of living and exchange rates must be accounted for. However, such economic discrepancies can be generally accounted for by using purchasing power parity (PPP) exchange rates that account not only for differences in currency but also for cost of living differences in the various countries.¹⁶⁸

133. Notwithstanding these differences, broad similarities can be found when comparing the Canadian judiciary to the judiciaries of the United States, the United Kingdom, New Zealand and Australia. The comparisons made have, to the extent possible, attempted to reflect roughly the same level of court as the superior courts in Canada. The comparisons were only made for salary without reference to additional benefits or annuities offered in each jurisdiction. This comparative exercise shows that the judicial salaries of Canadian superior court judges is higher than those for similarly placed judges in the

¹⁶⁵ Szekely Report, p 8, para 19, **Government Book of Documents, Tab 5**

¹⁶⁶ *Ibid*, p 9 at Table 3

¹⁶⁷ *Ibid*, p 10, para 26

¹⁶⁸ *Ibid*, pp 10-12, paras 30-33, 36, 40, 43

United States and, in some instances, the United Kingdom and Australia, but lower than those found in New Zealand.

134. Using the 2020 salary of \$338,800 for the federally-appointed judiciary as a benchmark and applying the PPP exchange rate, the following comparisons are made:

- i. **Australia:** Federal Circuit Court Judges \$323,772 (CAN); Family and Federal Court Judges \$383,644 (CAN)¹⁶⁹
- ii. **New Zealand:** High Court \$386,824 (CAN); Court of Appeal \$405,217(CAN)¹⁷⁰
- iii. **United Kingdom:** Group 3 Judge \$366,982 (CAN); Group 4 Judge \$322,292 (CAN)¹⁷¹
- iv. **United States:** Federal District Court \$259,266 (CAN); Federal Circuit Courts of Appeal \$274,961 (CAN)¹⁷²

135. Even allowing for the differences mentioned above, this demonstrates that Canadian judicial salaries are well within the range of judicial salaries from other Western democratic countries with strong and independent judiciaries.

5) Conclusion On Adequacy of Judicial Compensation

136. Consideration of the prescribed statutory criteria demonstrates that the current level of judicial compensation is entirely adequate to maintain judicial independence. The salaries of judges need only be increased annually based on IAI until the next quadrennial cycle. However, given the overall state of the Canadian and world economy related to the COVID-19 pandemic, such increases that are based on the annual IAI rate should not rise

¹⁶⁹ *Ibid*, p. 10, para 33

¹⁷⁰ *Ibid*, p. 11, para 36

¹⁷¹ Group 3 judges include Inner House Judges of the Court of Session (Scotland), Lords/Lady Justices of Appeal; Group 4 includes *puisne* Judges of the High Court – see Szekely Report, *ibid*, p. 11, para 38

¹⁷² *Ibid*, p. 12, para 43

above 10% cumulatively for the period of 2021-2024. A cumulative increase of 10% over the April 1, 2020 judicial salary is fully in line with the historic rate of IAI increase of approximately 2.5% per year, a rate of increase that has been recognized as sufficient to ensure judicial independence over time.

IV. PROPOSED NEW MEDICAL ASSISTANCE FOR JUDGES WHO RESIDE IN REMOTE LOCATIONS

137. The Government proposes creating a new medical assistance for judges in receipt of a northern allowance under s. 27(2) of the *Judges Act* (i.e., judges of the Supreme Court of Newfoundland and Labrador who are resident in Labrador, and each judge of the Supreme Court of Yukon, the Supreme Court of the Northwest Territories and the Nunavut Court of Justice).

138. The proposed new medical assistance would cover reasonable medical travel expenses incurred when a judge who receives a northern allowance under the *Act* is required to travel for non-elective medical or dental treatment. Such assistance is not currently available to judges in receipt of a northern allowance under the *Act*. However, the Commissioner for Federal Judicial Affairs has identified this as an occasional need, and the Government agrees that it would be appropriate to extend such an allowance to judges who are living in the areas already recognized in the *Act*.

V. PROTHONOTARIES' COMPENSATION

1) Total Compensation is Adequate

139. The prothonotaries' current compensation arrangements are fully adequate. Their current salary is \$271,000 (projected to be \$289,200 as of April 1, 2021) – 80% of a Federal Court judge's salary.¹⁷³ Furthermore, they are now entitled to an annuity calculated in the

¹⁷³ *Judges Act, supra*, s. 10.1, **Joint Book of Documents, Tab 3**

same manner as the judicial annuity – that is two-thirds of their salary at the time of retirement. The judicial annuity and disability benefit, which is valued at 37.8%, increases their 2020 age-weighted average total compensation to approximately \$408,100.¹⁷⁴

140. If eligible, a prothonotary who retired in 2019 will receive an annual annuity of \$175,933 for the remainder of their life.¹⁷⁵ The annuity would increase annually in accordance with CPI. When they pass away, their surviving spouse will receive one-half of that amount for the remainder of the survivor's life.¹⁷⁶ This survivor's benefit is also indexed to CPI.

141. It must be recalled that the Special Advisor on Federal Court Prothonotaries undertook a comprehensive review of prothonotaries' compensation in 2013.¹⁷⁷ The Government considered the Special Advisor's Report and issued a response in 2014.¹⁷⁸ Parliament then amended the *Judges Act*, significantly increasing the prothonotaries' compensation. Their salary was increased by 10% from \$198,700 to \$218,900 retroactive to April 1, 2012 and the prothonotaries became entitled to an annuity under the *Judges Act* effective January 1, 2015.¹⁷⁹

142. In 2016, following the recommendations of the Rémillard Commission, the prothonotaries received another increase, this time to the current level of 80% of the judicial salary.¹⁸⁰ In addition to their compensation and annuity, prothonotaries are entitled to the same extensive benefits plan accorded to the judiciary. Such benefits include:

¹⁷⁴ Gorham Report, *supra*, pp 7, 36, 87, paras 23, 162, 289, **Government's Book of Documents, Tab 4**

¹⁷⁵ *Judges Act, supra*, s. 42(1), **Joint Book of Documents, Tab 3**

¹⁷⁶ *Ibid*, s. 44(2)

¹⁷⁷ Report by the Special Advisor on Federal Court Prothonotaries' Compensation, July 31, 2013 [Cunningham Report], **Joint Book of Documents, Tab 15**

¹⁷⁸ Response of the Minister of Justice to the Report of the Special Advisor on Federal Court Prothonotaries' Compensation, February 27, 2014, **Joint Book of Documents, Tab 15(a)**

¹⁷⁹ *Judges Act, supra*, ss 2.1, 10.1, 42, **Joint Book of Documents, 3**

¹⁸⁰ Response of the Government of Canada to the Report of the 2015 Judicial Compensation and Benefits Commission, November 30, 2016, **Joint Book of Documents, Tab 13(a)**

- a. basic life insurance, supplementary life insurance, post-retirement insurance and dependents' life insurance;
- b. accidental death and dismemberment insurance;
- c. health care plan; and
- d. dental care plan.¹⁸¹

143. Based on the significant changes to their salary in 2014 and 2016, the Government submits that the current level of compensation is sufficient to ensure the judicial independence of prothonotaries. The judicial salary to which the prothonotaries' salary is linked will continue to be adjusted based on IAI indexation (as described in the submissions above).

2) Proposed Creation of a Supernumerary Office for Prothonotaries

144. In its final report, the Rémillard Commission made the following recommendation:

The Government of Canada and the Chief Justice of the Federal Court of Canada should consider the possibility of allowing prothonotaries to elect supernumerary status under the *Judges Act* or of creating a senior prothonotary program for those eligible for retirement.¹⁸²

145. In its public response, the Government committed to “engaging with the Chief Justice of the Federal Court on the issue of possible pre-retirement arrangements, and continuing to communicate with him on workload issues that affect that Court.”¹⁸³ In keeping with that commitment, officials from the Department of Justice have engaged with the Chief Justice of the Federal Court, as well as representatives of the prothonotaries themselves, and arrived at a mutually agreed-upon proposal for supernumerary status that

¹⁸¹ *Judges Act, supra*, s 41.2(1), **Joint Book of Documents, Tab 3**

¹⁸² Rémillard Commission Report, *supra*, p 40, **Joint Book of Documents, Tab 13**

¹⁸³ Response of the Government of Canada to the Report of the 2015 Judicial Compensation and Benefits Commission, November 30, 2016, **Joint Book of Documents, Tab 13(a)**

is similar to the election available to judges, modified slightly in recognition of the role prothonotaries play in the work of the Federal Court:

- Eligibility when eligible for a full *Judges Act* pension (i.e., after at least 15 years in office and age + years in office equal to 80; or upon completing at least 10 years in judicial office and attaining the age of 70).
- Election (whether and when) at prothonotary's option.
- Duration of supernumerary status for a maximum of 5 years.
- Workload defined in legislation as 50 percent of that of a non-supernumerary prothonotary.

146. The Government thus proposes the creation of a supernumerary office for prothonotaries. The Government recognizes that, in addition to being a significant benefit in and of itself, supernumerary judicial offices also provide benefits to courts as a whole. Courts retain experienced judges who can be called upon to deal with the most difficult cases, while also providing continuity to a court, mentoring to new judges, and additional assignment flexibility to chief justices who are managing full and complicated dockets. There are also benefits in terms of judicial resources: supernumerary judges continue to contribute to courts' workload, and new judges can be appointed into the vacancies created by supernumerary elections. Benefits that attach to supernumerary judicial status can be anticipated in relation to supernumerary prothonotaries.

147. The Government notes that, as acknowledged by the Rémillard Commission, the creation of this office is within the authority of the Government, but further recognizes that it presents a significant benefit to prothonotaries and thus could be seen to contribute to the ability to attract outstanding candidates to the office of prothonotary.

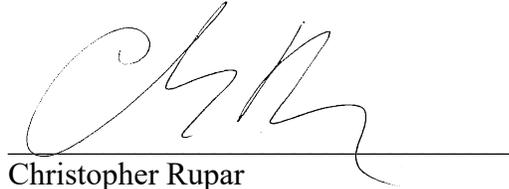
VI. OVERALL CONCLUSION

148. Given the current salary levels and the significant value of the judicial annuity, the Government's position is that no changes to either judicial or prothonotary compensation are justified during the next four years. Annual indexation in accordance with the IAI will provide the required protection against erosion of judicial salaries due to the effect of

inflation. Applying the forecasted IAI amounts to a cumulative 10% net increase over four years, by 2024 the base judicial salary is projected to increase to \$372,600 and the prothonotaries' salaries to \$298,000.

ALL OF WHICH IS RESPECTFULLY SUBMITTED.

Dated at Ottawa, Ontario, this 29th day of March, 2021

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'CR', is written over a horizontal line.

Christopher Rugar
Kirk G. Shannon
Samar Musallam
Department of Justice
500-50 O'Connor Street
Ottawa, ON K1A 0H8

Tel: 613-670-6290
Fax: 613-954-1920

Counsel for the Government of Canada

*Judicial Compensation
and Benefits Commission*

*Commission d'examen de
la rémunération des juges*



**REPORT
AND
RECOMMENDATIONS**

**SUBMITTED TO
the Minister of Justice of Canada**

August 30, 2021

***Judicial Compensation
and Benefits Commission***



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

Chairperson / Présidente
Martine Turcotte

99 rue Metcalfe Street
Ottawa, Ontario K1A 1E3

Executive Director / Directrice exécutive
Louise Meagher

Members / Membres
Margaret Bloodworth
Peter Griffin

T. 613-995-5140
e-mail/courriel : info@quadcom.gc.ca

August 30, 2021

The Honourable David Lametti, PC, QC, MP
Minister of Justice and Attorney General of Canada
284 Wellington Street
Ottawa, Ontario
K1A 0H8

Dear Minister Lametti:

Pursuant to subsection 26(2) of the *Judges Act*, I am pleased to submit the report of the sixth Judicial Compensation and Benefits Commission.

Respectfully,



Martine Turcotte, Ad. E., B.C.L., LL.B., MBA
Chair

Encl.

TABLE OF CONTENTS

CHAPTER 1 – INTRODUCTION	1
A. THE COMMISSION’S HISTORY AND MANDATE	1
B. THE COMMISSION’S PROCEEDINGS	3
C. THE COMMISSION’S APPROACH	4
D. ACKNOWLEDGMENTS	4
E. THE REPORT STRUCTURE	5
CHAPTER 2 - JUDGES’ SALARIES	6
A. ADEQUACY OF THE DATA AVAILABLE TO THE COMMISSION	6
1. Private Practice Income Levels	6
2. Tax Advantages of Professional Corporations	7
3. Sample Size Within the CRA Self-employed Professional Income Data	8
4. Lack of Movement of DM-3 Salary Brackets	8
5. Evidence with Respect to Source Groups of Applicants for Judicial Office	8
6. Conclusion	9
B. CRITERIA UNDER SECTION 26(1.1) OF THE <i>JUDGES ACT</i>	9
1. Section 26(1.1)(a) Prevailing Economic Conditions	9
Effect of the pandemic	9
Position of the parties	11
Sharing the burden in difficult economic times	12
Conclusion	12
2. Section 26(1.1)(b) The Role of Financial Security	13
3. Section 26(1.1)(c) The Need to Attract Outstanding Candidates to the Judiciary ... 13	
Position of the parties	13

Conclusion	15
4. Section 26(1.1)(d) Any Other Objective Criteria.....	16
C. SECTION 25(2) OF THE <i>JUDGES ACT</i> : INDEXATION.....	16
The Industrial Aggregate	16
Position of the parties	17
IAI self-correcting.....	18
Conclusion	19
D. COMPARATORS	19
1. The Public Sector Comparator – DM-3	19
Use of the DM-3 comparator as a reference point.....	19
Position of the parties	20
Current DM-3 salary ranges.....	21
How to define the comparator	21
Conclusion	23
2. The Private Sector Comparator - Self-employed Lawyers.....	23
Available data.....	23
The use of filters.....	23
Position of the parties	24
Deficiencies in data	24
The low income cut-off.....	25
Age group	25
Appropriate percentile	26
Top ten CMAs.....	26
Conclusion on filters	27
E. SALARY VERSUS TOTAL COMPENSATION.....	27

F. APPELLATE SALARY DIFFERENTIAL.....	28
Defining the issue	28
Section 26(1.1) analysis.....	29
Level of support	30
Conclusion	31
G. CONCLUSIONS WITH RESPECT TO JUDGES' SALARIES.....	31
CHAPTER 3 - PROTHONOTARIES' SALARIES AND OTHER BENEFITS	34
A. PROTHONOTARIES' ROLES AND RESPONSIBILITIES.....	34
B. PREVIOUS CONSIDERATION OF PROTHONOTARY COMPENSATION.....	34
C. CURRENT ISSUES	35
1. Supernumerary Status for Prothonotaries	36
2. Incidental Allowance.....	37
3. Change in Title.....	38
CHAPTER 4 - OTHER ISSUES	40
A. THE COURT MARTIAL APPEAL COURT OF CANADA	40
Requested amendments to the <i>Judges Act</i> and the <i>National Defence Act</i>	40
Rationale for the amendments sought	40
Position of the parties on jurisdiction.....	41
Conclusion on jurisdiction	42
B. INCIDENTAL ALLOWANCE.....	42
C. REPRESENTATIONAL ALLOWANCES	44
D. POST-RETIREMENT LIFE INSURANCE FOR RETIRED CHIEF JUSTICES	46
E. COSTS ASSOCIATED WITH THE JUDICIARY'S PARTICIPATION IN A REFERRAL TO THE COMMISSION UNDER SECTION 26(4) OF THE JUDGES ACT	47

F. PROPOSED NEW MEDICAL ASSISTANCE FOR JUDGES WHO RESIDE IN REMOTE LOCATIONS.....	49
CHAPTER 5 - FUTURE DATA COLLECTION.....	50
CHAPTER 6 – CONCLUSION.....	51
CHAPTER 7 – LIST OF ALL RECOMMENDATIONS.....	52
LIST OF APPENDICES	56
LIST OF FOOTNOTES.....	57

CHAPTER 1 – INTRODUCTION

A. THE COMMISSION’S HISTORY AND MANDATE

- [1] This is the Report of the Sixth Quadrennial Judicial Compensation and Benefits Commission (“Quadrennial Commission” or “Commission”) established under section 26 of the *Judges Act*¹ to inquire into the adequacy of salaries and benefits payable to federally-appointed judges and prothonotaries.
- [2] Orders in Council were issued on May 31, 2020 appointing Martine Turcotte as chairperson of the Commission and Margaret Bloodworth and Peter Griffin as members. These were announced on June 17, 2020 by the Honourable David Lametti, Minister of Justice and Attorney General of Canada.²
- [3] This Report is delivered to the Minister of Justice within the nine-month period specified in section 26(2) of the *Judges Act*, given the commencement of the inquiry on December 1, 2020.³
- [4] In accordance with section 26(7) of the *Judges Act*, the Minister of Justice must respond to the Commission’s Report within four months after receiving it and thereafter, where applicable, and within a reasonable period, initiate any legislation to implement the response.
- [5] Section 100 of the *Constitution Act, 1867* authorizes Parliament to set compensation for the judiciary.⁴
- [6] The Quadrennial Commission process was initiated by amendments to the *Judges Act* in 1998 after the Supreme Court of Canada’s decision in *Re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*.⁵
- [7] That case and subsequent jurisprudence emphasize that the constitutional guarantee of judicial independence is a cornerstone of constitutional government.⁶ These cases affirm the three elements of judicial independence as: security of tenure, administrative

¹ R.S.C., 1985, c. J-1, as amended [*Judges Act*].

² Department of Justice, “Appointments to the Judicial Compensation and Benefits Commission” (June 17, 2020), Appendix A to this Report.

³ News Release and Notice of the Judicial Compensation and Benefits Commission “Quadrennial Judicial Compensation and Benefits Commission begins Inquiry” (December 16, 2020), Appendix B to this Report.

⁴ *Constitution Act, 1867* (UK), 30 & 31 Vict, c 3, reprinted in R.S.C., 1985, Appendix II, No 5 [*Constitution Act*].

⁵ *Ref re Remuneration of Judges of the Prov Court of PEI; Ref re Independence and Impartiality of Judges of the Prov Court of PEI*, [1997] 3 S.C.R. 3 [*PEI Reference*].

⁶ *Mackin v. New Brunswick (Minister of Finance); Rice v. New Brunswick*, [2002] 1 S.C.R. 405, para 116.

independence, and financial security.⁷ They establish the requirements of a process to address the compensation of the judiciary while preserving its independence.⁸

- [8] In examining judicial compensation, section 26(1.1) of the *Judges Act* requires Quadrennial Commissions to consider the following factors:
- (a) the prevailing economic conditions in Canada, including the cost of living, and the overall economic and current financial position of the federal government;
 - (b) the role of financial security of the judiciary in ensuring judicial independence;
 - (c) the need to attract outstanding candidates to the judiciary; and
 - (d) any other objective criteria that the Commission considers relevant.⁹
- [9] The Quadrennial Commission process has resulted in five previous Reports:
- (a) the Drouin Commission Report (2000) (“Drouin Report”)
 - (b) the McLennan Commission Report (2004) (“McLennan Report”)
 - (c) the Block Commission Report (2008) (“Block Report”)
 - (d) the Levitt Commission Report (2012) (“Levitt Report”)
 - (e) the Rémillard Commission Report (2016) (“Rémillard Report”)¹⁰
- [10] The compensation-setting process of the Quadrennial Commissions applies to all judges appointed pursuant to section 96 of the *Constitution Act*. These are the judges of the Supreme Court of Canada, the Federal Court of Appeal, the Federal Court of Canada, the Court Martial Appeal Court of Canada, the Tax Court of Canada, and the courts of appeal and the superior courts of each province and territory.¹¹
- [11] Prothonotaries are judicial officers of the Federal Court of Canada. Their office attracts a constitutional guarantee of judicial independence. Prothonotaries’ compensation was added to the Quadrennial Commission’s scope of review in 2014 by amendments to the *Judges Act* that extended the definition of “Judiciary” to include these officers.¹²
- [12] The Rémillard Commission was the first Commission to address the compensation of prothonotaries following the 2014 amendments to the *Judges Act*.

⁷ *PEI Reference*, para 115; *Provincial Court Judges’ Assn of New Brunswick v. New Brunswick (Minister of Justice)*; *Ontario Judges’ Assn v. Ontario (Management Board)*; *Bodner v. Alberta*; *Conférence des juges du Québec v. Québec (Attorney General)*; *Minc v. Québec (Attorney General)*, [2005] 2 S.C.R. 286 [*Bodner*], para 7.

⁸ *PEI Reference*, paras.167-175; *Bodner*, paras 13-21.

⁹ *Judges Act*.

¹⁰ Joint Book of Documents, tabs 9 to 13.

¹¹ Sections 9-22 of the *Judges Act*.

¹² *Judges Act*, section 26.11.

B. THE COMMISSION'S PROCEEDINGS

- [13] The Commission dealt with one preliminary matter before the commencement date of December 1, 2020.
- [14] By way of letter dated June 1, 2020 from counsel for the Canadian Superior Courts Judges Association, written with the concurrence and support of counsel for the Government and counsel for the prothonotaries (“the Prothonotaries”), the Commission was asked to defer the commencement date for the Commission’s inquiry from June 1, 2020 to December 1, 2020 based on the uncertainty created by the COVID-19 pandemic, its ramifications through Canadian society and the economy and its effect on certain deadlines necessary between the parties for the exchange of information relevant to their respective positions before the Commission.
- [15] The Commission delivered a ruling on June 10, 2020¹³ granting the request and deferring the commencement date to December 1, 2020.
- [16] The Commission’s December 16, 2020 Notice,¹⁴ inviting parties to comment and setting out the deadlines for the filing of written submissions, was widely distributed as a news release, and through email. Our website https://www.quadcom.gc.ca/pg_JcJc_QC_01-eng.php was updated regularly with all submissions received.
- [17] Due to the COVID-19 pandemic, the May 10 and 11, 2021 public hearing, with transcription and simultaneous interpretation, was held virtually. We very much appreciated the cooperation of all participants in this regard. Most parties spoke to their filed briefs at the hearing, though some preferred to rely solely on their written submissions. A list of hearing participants is set out in Appendix D to this Report and a list of documents received is set out in Appendix E.
- [18] The Commission benefited from the filing of expert evidence by both the Canadian Superior Courts Judges Association and the Canadian Judicial Council (“the Judiciary”) and the Government on certain key issues.
- [19] In light of the nature of the expert evidence received, and the issues before us, we did not consider it necessary to engage our own compensation expert in order to conclude our deliberations.
- [20] The Commission did inquire during and after the oral hearing as to the availability of certain additional data and appreciates the parties’ prompt responses to our questions.

¹³ Ruling respecting request for deferral of commencement date of June 1, 2020 (June 10, 2020), Appendix C to this Report.

¹⁴ Appendix B to this Report.

C. THE COMMISSION'S APPROACH

- [21] The Commission benefited from the comprehensive oral hearing reflecting the high quality of both the written submissions and the oral presentations. Counsel who had previously participated in the Quadrennial Commission process assisted us with their knowledge and experience.
- [22] The Commission also had the benefit of reading the reports of the five previous Quadrennial Commissions, the earlier five Triennial Commissions and the two Special Advisors on Prothonotaries' Compensation.¹⁵
- [23] The Commission received submissions on the role of consistency and "continuity" in respect of prior Quadrennial Commissions' determinations and recommendations and the scope of each Quadrennial Commission to arrive at its own conclusions on the evidence before it. Depending on the issue, we heard arguments both for consistency and "continuity" and against applying a previous Commission's recommendation without further inquiry.
- [24] The Supreme Court of Canada identified the starting point for a judicial compensation commission as the date of the previous Commission's report.¹⁶ Each Commission must make its own assessment in its own context. As the Rémillard Commission noted, this does not mean that each new Commission operates in a void, disregarding the work and recommendations of its predecessors. A new Quadrennial Commission has the flexibility to assess whether in its view a previous Commission had arrived at recommendations which ought to be adjusted or reviewed in the current context.¹⁷
- [25] In light of that, we have tried to follow the common sense approach applied by the Rémillard Commission by giving careful consideration to the reasoning of previous Commissions as well as to the evidence before us. If valid reasons exist to change an approach, be it a change in circumstances, additional new evidence or developments to date, we took them into consideration in our deliberations before arriving at our recommendations. We believe that we have brought a fair and objective approach to any competing considerations.

D. ACKNOWLEDGMENTS

- [26] It is an honour and a privilege to play such an important role in the constitutional processes of this country. For two of us it has been the second opportunity to do so.
- [27] This process would not have proceeded as smoothly and efficiently as it did without the steady hand and wisdom of Louise Meagher, our experienced and effective Executive Director, as ably supported by Natalie Duranleau.

¹⁵ Joint Book of Documents, tabs 9 to 15 and Judiciary Book of Exhibits and Documents, tabs 20 to 24.

¹⁶ *Bodner*, at para 14.

¹⁷ Rémillard Report, paras 23, 24, 26.

[28] The pandemic required that the Commission's proceedings be entirely virtual. It was a tribute to Ms. Meagher and Ms. Duranleau that this was achieved without a hitch.

E. THE REPORT STRUCTURE

[29] This Report will address the issues before the Commission in the following order:

Chapter 2 – Judges' Salaries

Chapter 3 – Prothonotaries' Salaries and other Benefits

Chapter 4 – Other Issues

Chapter 5 – Future Data Collection

Chapter 6 – Conclusion

Chapter 7 – List of all Recommendations

Appendices

CHAPTER 2 - JUDGES' SALARIES

A. ADEQUACY OF THE DATA AVAILABLE TO THE COMMISSION

1. Private Practice Income Levels

- [30] Having adequate and reliable data is essential for the Commission to conduct its inquiry into the adequacy of judges' salaries and benefits, taking into account the criteria prescribed in section 26(1.1) of the *Judges Act*.
- [31] As in previous Quadrennial Commission inquiries, the parties obtained a base file of data from the Canada Revenue Agency ("CRA") for use before the Commission.
- [32] That data focused on the reported compensation levels of self-employed lawyers over the years 2015-2019.
- [33] The available data shows that there has been a decrease in the reported numbers of self-employed lawyers from 18,740 in 2015 to 15,510 by 2019 (before any filters are applied to the data) but a substantial increase in the use of professional corporations by practising lawyers across Canada. In 2019, there were 17,871 such corporations, representing a threefold increase in the use of professional corporations by practising lawyers since 2010. In 2018, this group comprised 27% of practising and insured law society members.¹⁸
- [34] The professional income earned through these professional corporations is not reflected in the available CRA data.
- [35] As far back as the 2004 McLennan Commission, it was recognized that those lawyers who have established personal corporations and are no longer reporting self-employed professional income "are probably those with the higher incomes".¹⁹
- [36] Expert evidence before this Commission suggests that the use of a professional corporation is tax advantageous to lawyers in private practice earning an income of \$200,000-\$300,000 or more, although there are within the reported CRA data self-employed lawyers earning in excess of both \$200,000 and \$300,000 per annum.²⁰
- [37] We were advised that the CRA faces limitations on the data that it is able to extract from professional corporation tax filing information because a) there is a two-step process to determine whether a professional corporation belongs to a lawyer; b) questions then arise from the data based on the number of employees of the corporation as to which employee

¹⁸ Judiciary Submission, table 6 and paras 137-138.

¹⁹ McLennan Report at 42-43.

²⁰ Report of Stéphane Leblanc and André Pickler, Judiciary Submission, Exhibit B, at 2; letter from Christopher Rupar dated May 14, 2020 [sic].

is the lawyer who constituted the corporation; and c) it is difficult to know whether the figures were before or after expenses.

- [38] The CRA advises that this is a labour-intensive task and could not confirm that it would be possible for it to do so.
- [39] In short, the CRA is not able to confirm that any data it could provide to the Commission on professional corporations would be accurate and complete. The Government and the Judiciary concluded that it would not be possible for them to obtain more information on professional corporations in time for this Commission to meet its statutory deadlines.²¹
- [40] As a result, this Commission is left with a lack of complete data as to the professional income level of lawyers in private practice.
- [41] The implication, however, of the CRA data under-reporting the income of higher-earning private sector lawyers is inescapable.
- [42] As the Government observed, “if this trend continues, the CRA data may become less and less reflective of practicing lawyers’ incomes.”²²

2. Tax Advantages of Professional Corporations

- [43] In the expert evidence before the Commission there is theoretical, but not concrete, reference to the benefits of tax deferral and potential tax savings in the future where the lawyer does not spend all of the professional income earned through the professional corporation in that taxation year.²³
- [44] This benefit, which may be material depending on income level, is difficult to quantify, given that the lifestyle requirements, and spending habits, of a given professional would be highly subjective and likely vary widely.
- [45] Accordingly, there is no hard evidence upon which to quantify this potential advantage.
- [46] We were advised that there is also the opportunity to create an individual pension plan within a professional corporation.²⁴ We have no evidence as to the degree to which this is actually utilized, let alone to compare it in any effective way with the judicial annuity.

²¹ Letter from Christopher Rugar dated May 14, 2020 [sic].

²² Government Submission, para 61.

²³ Report of Stéphane Leblanc and André Pickler, Judiciary Submission, Exhibit B.

²⁴ Second Report of Stéphane Leblanc and André Pickler, Judiciary Reply, Exhibit B.

3. Sample Size Within the CRA Self-employed Professional Income Data

- [47] Given the reducing number of lawyers in the self-employed professional income category in the CRA data, when applying filters to that data, the sample size becomes increasingly smaller.²⁵
- [48] This, in conjunction with the under-reporting of private practice lawyer income in the CRA data due to the increasing use of professional corporations, is a further area of concern to this Commission.

4. Lack of Movement of DM-3 Salary Brackets

- [49] The Block Comparator, established in the Block Report and applied by subsequent Commissions, is defined as the midpoint of the DM-3 salary range, plus one half of available at-risk pay.²⁶
- [50] Historically, the salary ranges have increased on a relatively consistent basis until more recently when, since 2017, the salary range has remained unchanged while the average salary of the existing DM-3s has generally increased within those ranges.²⁷
- [51] We were advised that the salary ranges in the information provided to us with respect to the DM-3 category reflect retroactive increases approved on May 18, 2018 for each of April 1, 2014, 2015, 2016 and 2017.²⁸
- [52] Given these retroactive increases and no evidence as to the explanation for the lack of movement of the DM-3 salary ranges, the Commission requested and received information from the Government as to what the DM-3 salary ranges would be if they were to reflect the most recent increases for the rest of the Public Service of Canada.²⁹

5. Evidence with Respect to Source Groups of Applicants for Judicial Office

- [53] In considering the need to attract outstanding candidates to the judiciary, the Commission had before it studies from other jurisdictions, some anecdotal evidence and statistical evidence of a decreasing proportion of judicial appointments from private practice. We had little evidence before us about the lawyers in the applicant pools.

²⁵ See for example the chart at para 87 of the Government Submission where, for the 2019 taxation year and applying certain filters, the target group of all self-employed lawyers in the CRA data set is reduced to only 19%, or 2,990 of the original 15,510. Using different filters, the target group is reduced to 6%, see letter dated May 26, 2021 from Kirk G. Shannon.

²⁶ Block Report, paras 108, 111.

²⁷ Judiciary Submission, see table following para 105.

²⁸ Letter dated May 26, 2021 from Kirk G. Shannon.

²⁹ Letter dated May 26, 2021 from Kirk G. Shannon.

- [54] The Judiciary attribute the downward trend in the percentage of appointments from private practice to the judicial salary as an obstacle to attracting lawyers in private practice to the Bench.³⁰
- [55] The Government suggests that there is no evidence of a reduction in high quality candidates for the Bench, including those from private practice, as the number of private law firm partners (as opposed to non-partners) appointed to the Bench has generally increased over the years.³¹
- [56] The Commission inquired of the Judiciary and the Government whether statistics existed that would detail the prior employment of applicants (as opposed to appointees) and whether they come from the public or private sectors or other sectors such as academic, corporate or non-profit organizations. The Commission was informed that such data is not available.
- [57] Additionally, the system maintained by the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs (“FJA”) does not track the source of candidates by regions within a province other than in Ontario and Quebec where there are multiple Judicial Advisory Committees. We have been told that to create more data would require a manual review of the actual applications.³²

6. Conclusion

- [58] In our view, the next Quadrennial Commission will require more robust data in these areas, both from the CRA and the FJA, in order to address the criteria under section 26(1.1) of the *Judges Act*. This will be addressed further in our Recommendations in Chapter 5.

B. CRITERIA UNDER SECTION 26(1.1) OF THE *JUDGES ACT*

1. Section 26(1.1)(a) Prevailing Economic Conditions

Effect of the pandemic

- [59] One of the factors to be considered by the Commission under section 26(1.1) of the *Judges Act* is the prevailing economic conditions in Canada, including the cost of living, and the overall economic and current financial position of the federal government.
- [60] The McLennan Commission concluded that this meant a Commission should “consider whether the state of economic affairs in Canada would or should inhibit or restrain us from making the recommendations we otherwise would consider appropriate. ... The

³⁰ Judiciary Submission, para 152.

³¹ Government Reply, para 53.

³² Letters dated May 11, 2021 and May 14, 2020 [sic] from Christopher Rupar and May 26, 2021 from Kirk G. Shannon.

consideration to be applied is whether economic conditions dictate restraint from expenditures out of the public purse”.³³ We agree.

- [61] It is important to underline that the inquiry into the adequacy of judicial compensation only occurs every four years.
- [62] The Government recognized this in its response to the Block Report. “The Government is mindful of the unique quadrennial nature of the judicial compensation process which limits the possibility of interim adjustments during the quadrennial period.”³⁴
- [63] It is in this context that we must look at the extraordinary and unprecedented times arising out of the COVID-19 pandemic.
- [64] All parties have acknowledged the terrible loss of lives and livelihoods throughout this unprecedented crisis and have been mindful of its impact on their position. Our judiciary has shown its resilience as our justice system has adapted quickly and has continued to function during this difficult time.
- [65] In the Fall Economic Statement 2020, the Government stated that “Canada entered this crisis in a strong fiscal position” and that “the Government’s fiscally expansive approach to fighting the COVID-19 pandemic ... is limited and temporary. ... While this extraordinary spending will cause significant deficits in the short term, on par with the scale of effort required to deal with this once-in-a-century kind of crisis, such deficits are distinct from the structural deficits of the 1990s. ... The COVID-19 recession is unique in the sense that its origin cannot be traced to any fundamental weakness in the economy”.³⁵
- [66] Budget 2021, released on April 19, 2021, details the deficit projections as follows: \$354.2 Bn (2020-2021), \$154.7 Bn (2021-2022), \$59.7 Bn (2022-2023), and \$51.0 Bn (2023-2024).³⁶
- [67] Other metrics under Budget 2021 were as follows³⁷:

	2020	2021	2022	2023	2024
Real GDP Growth³⁸	(5.4%)	5.8%	4.0%	2.1%	1.9%
CPI	0.7%	2.2%	2.0%	2.1%	2.1%
Unemployment rate	9.6%	8.0%	6.5%	6.2%	6.0%

³³ McLennan Report at 9.

³⁴ Joint Book of Documents, volume 1, tab 11.

³⁵ Fall Economic Statement 2020 at 97, Joint Book of Documents, volume 2, tab 25.

³⁶ Budget 2021, table A1.2, Government Supplemental Book of Documents, tab 3.

³⁷ Budget 2021, table A1.1, Government Supplemental Book of Documents, tab 3.

³⁸ The Policy and Economic Analysis Program of the Rotman School of Management forecast of March 19, 2021 attached to the first Report of Professor Douglas E. Hyatt, dated March 29, 2021 while more optimistic is not very different: (5.4%), 6.0%, 3.8%, 2.4% and 2.0% for 2020-2024. See Exhibit A.2 to the Judiciary Submission.

Position of the parties

- [68] The parties do not fundamentally disagree on the facts underlying the current economic conditions.
- [69] The Government’s position is that “the current economic conditions in Canada ... are very challenging ... The short and medium-term outlook for the Canadian economy remains fragile.”³⁹
- [70] The Government argues that “it is within the current context of high deficits, a contracted economy, and an ongoing pandemic with millions of Canadians unemployed that we ask the Commission to carefully scrutinize the Judiciary’s request for salary increases of 19.9% over the coming four years. Equally, it is within this context that the Government asks the Commission to consider a recommendation to limit IAI increases to a cumulative maximum of 10% from the 2020 base salary for this quadrennial period.”⁴⁰
- [71] The Judiciary “seeks to balance the exceptional, yet temporary economic circumstances created by the COVID-19 pandemic with the constitutional obligation to provide adequate judicial compensation and the statutory imperative to preserve Canada’s ability to attract outstanding candidates to the Bench”, by delaying their requested salary increase to the last two years of the quadrennial period and limiting their proposed increase to less than half of that which they submit would otherwise be required. They seek an increase of 2.3% in each of the last two years of the current quadrennial cycle, exclusive of IAI indexing.⁴¹
- [72] Citing the Fall Economic Statement 2020, the Judiciary note that “the Government characterized the “temporary” fiscal deficits that will be incurred fighting the pandemic as being distinct from both structural deficits or recessions that reflect weakness in the economy.”⁴²
- [73] Professor Hyatt, expert for the Judiciary, points out that the Budget 2021 is not an austerity budget.⁴³
- [74] The Prothonotaries adopt the written submissions of the Judiciary as they relate to this factor.⁴⁴

³⁹ Government Submission, para 16.

⁴⁰ Government Reply, para 21.

⁴¹ Judiciary Submission, paras 4-5.

⁴² Judiciary Submission, para 49.

⁴³ Judiciary Reply, para 79.

⁴⁴ Prothonotaries Submission, para 45.

Sharing the burden in difficult economic times

- [75] Citing the Supreme Court of Canada in the *PEI Reference* case, the Government states that “the guarantee of a minimum salary is not a device to shield the judiciary from the effects of deficit reduction”: “nothing would be more damaging to the reputation of the judiciary and the administration of justice than a perception that judges were not shouldering their share of the burden in difficult economic times.”⁴⁵
- [76] The Judiciary however contend that the *PEI Reference* case provides “that constitutional protections did not shield the judiciary from deficit reduction policies of general application”. Paragraph 158 of that case provides that “the risk of political interference through economic manipulation is clearly greater when judges are treated differently from other persons paid from the public purse.”⁴⁶ At the hearing, counsel for the Judiciary agreed that “if everyone paid from the federal public purse were in fact faced with freezes or reductions in compensation and benefits, but judges were exempt from this, judges could indeed be said not to be shouldering their share of the burden.”⁴⁷
- [77] We agree with the Canadian Bar Association which states that “the burden is on the government to give compelling evidence that other competing fiscal obligations justify infringing upon a constitutional imperative.”⁴⁸ The Government has not presented any such evidence.

Conclusion

- [78] As argued by the Canadian Bar Association, section 26(1.1) “does not give dominance to any criterion. It suggests that each one must be given due weight and consideration.”⁴⁹
- [79] Given that,
- (a) the temporary fiscal deficits were meant to stimulate the economy rather than being structural deficits;
 - (b) the Budget 2021 is not an austerity budget. Unlike Budget 2009, it did not “outline measures to manage expenditures, including actions to limit discretionary spending by federal departments and agencies”;⁵⁰
 - (c) the Government presented no evidence of deficit reduction policies of general application; and

⁴⁵ Government Submission, para 22.

⁴⁶ Judiciary Reply, para 77 and footnote 80.

⁴⁷ Hearing Transcript at 33: 7-12.

⁴⁸ Canadian Bar Association Submission at 9.

⁴⁹ Canadian Bar Association Submission at 6.

⁵⁰ Government Response to the Block Report, Joint Book of Documents, volume 1, tab 11.

- (d) statutory indexing was maintained by the Government following each of the Block and Levitt Commissions despite the prevailing economic conditions;⁵¹

we are of the view that the first criterion under section 26(1.1) of the *Judges Act* should not inhibit or restrain us from making recommendations we would otherwise consider necessary to ensure the adequacy of judicial compensation.

2. Section 26(1.1)(b) The Role of Financial Security

[80] The Supreme Court of Canada has identified three components of financial security underlying judicial independence:

- (a) the requirement of an independent, objective and effective commission;
- (b) the avoidance of negotiations between the judiciary and the executive; and
- (c) the requirement that judicial salaries not fall below a minimum level.⁵²

[81] The Commission process contained within the *Judges Act* addresses the first two components.

[82] No party submitted before this Commission that judicial independence is at risk as between the respective positions of the Judiciary and the Government on the question of judicial compensation.

[83] The Commission agrees. We do not consider that current judicial salaries put the financial security of judges, or their independence, at risk.

3. Section 26(1.1)(c) The Need to Attract Outstanding Candidates to the Judiciary

[84] It is beyond debate before the Commission that Canada is blessed with an outstanding judiciary, one that reflects the best of our legal profession committed to judicial excellence.

[85] The question before this Commission is whether the current level of judicial compensation will continue to attract outstanding candidates to the judiciary.

Position of the parties

[86] The Judiciary submit that there has been a declining proportion of appointments from private practice from 1990-1999 (73%) to 2015-2020 (62%) reflecting a drop in interest in judicial appointment among lawyers in private practice. The major cause of that drop in

⁵¹ Government Response to the Levitt Report, Joint Book of Documents, volume 1, tab 12, at 3.

⁵² *PEI Reference*, paras 131-135.

- interest is said to be the income gap between the judicial salary and what outstanding candidates earn in private practice.⁵³
- [87] The Commission had the benefit of the views of the Honourable Chief Justice Martel D. Popescul, Chief Justice of the Court of Queen’s Bench for Saskatchewan, who appeared at the hearing in support of the Judiciary’s argument.⁵⁴
- [88] Chief Justice Popescul, with the benefit of his experience as a Chief Justice, as a past member of a Judicial Advisory Committee and in his role on the Trial Courts Committee of the Canadian Judicial Council, expressed the view that in his experience some leading practitioners no longer see judicial appointment, with all its responsibilities and benefits, as being worth the significant reduction in income.
- [89] He referred to discussions with senior practitioners in which they expressed the view that the workload, travel demands, loss of autonomy and increased public scrutiny imposed on federally-appointed judges led to their lack of interest as potential candidates when viewed in light of the reduction in income that they would incur.
- [90] Chief Justice Popescul was specific in not directing his comments to the quality of judicial appointments to date, but highlighted that this is a concern for the future.
- [91] The Judiciary add that the drop in interest by highly qualified lawyers is also borne out in statistics on applicants maintained by the FJA which show that a large percentage of the pool of applicants fall in the “unable to recommend” for appointment category, and that in some provinces the number of applicants assessed as “highly recommended” is very low.⁵⁵
- [92] The Commission notes that on behalf of the Judiciary Chief Justice Popescul accepts that suitable candidates can be drawn from both the “Recommended” and “Highly Recommended” categories from the Judicial Advisory Committees processes, the latter being reflective of only the most outstanding candidates.⁵⁶
- [93] We also note that in the debates in the House of Commons on December 18, 1980 on the introduction of what is now section 25(2) of the *Judges Act*, the then Minister of Justice Jean Chrétien said the following:
- “Some members tell me that I should seek the best minds available to become judges. I agree. However, the best people will not always accept these assignments because it involves many sacrifices”.⁵⁷
- [94] The Government uses the same statistics as the Judiciary to argue that there is no shortage of interested and highly qualified candidates for judicial positions, stating that for every individual appointed to the Bench, there were two other candidates qualified to be

⁵³ Judiciary Submission, paras 63-64.

⁵⁴ Hearing Transcript at 42-52.

⁵⁵ Judiciary Submission, para 66.

⁵⁶ Hearing Transcript at 77-78.

⁵⁷ Hansard, December 18, 1980 at 5897.

appointed.⁵⁸ We note, however, that the number of candidates who are recommended or highly recommended for each judicial appointment by the Judicial Advisory Committees varies significantly, depending on the province or territory.

[95] The Government further argues that there is no evidence to link “unable to recommend” candidates to lower income candidates and that there are many reasons why a candidate may be unacceptable for judicial office.⁵⁹

[96] The Government notes that in the last four years 38% of judges were appointed from sources other than private practice such as federal and provincial government lawyers, legal aid lawyers, professors and judges from other courts.⁶⁰

Conclusion

[97] The Commission appreciates that a number of successful practitioners in private practice may prefer not to accept a judicial appointment for many reasons, not simply the judicial compensation. These reasons could include matters of workload, infrastructure support, interest level in the nature of the work and other more subjective considerations.

[98] Likewise, outstanding candidates for the judiciary can be expected to be found in a broad range of areas of practice, within both the public and private sectors.

[99] Given the lack of information provided to the Commission on applicants, as opposed to appointees, we find we cannot conclude that there is at this time an issue with attracting outstanding candidates to apply for appointment to the judiciary.

[100] The factors affecting decisions made by the Minister of Justice as to who is appointed from the recommended list of candidates undoubtedly play a significant role as well. These could include considerations relating to diversity with respect to gender, language, minority representation, and sexual orientation, as well as questions of personal suitability, writing skills, area of practice expertise and life experience, among others.

[101] The Judiciary filed studies from the United Kingdom and the United States in which concerns were expressed about the ability in those countries to attract outstanding candidates to the judiciary.⁶¹ While we find them informative, they do not directly assist us with assessing circumstances in this country.

[102] Lastly, in our view, it could never be the role of judicial compensation in any realistic way to “match” the compensation earned by the most financially successful private practitioners. What is necessary is a reasonable and appropriate judicial compensation that does not discourage outstanding candidates from seeking judicial office.

⁵⁸ Government Submission, para 42.

⁵⁹ Government Reply, paras 56-57.

⁶⁰ Government Submission, para 102.

⁶¹ Judiciary Reply, paras 46-49 and Judiciary Supplemental Book of Exhibits and Documents, tabs 2 to 7.

[103] The Commission believes that the judicial salary that it is recommending in this Report does continue to meet the criterion of attracting outstanding candidates to the Bench.

4. Section 26(1.1)(d) Any Other Objective Criteria

[104] In reviewing the Reports of previous Quadrennial Commissions, we noted that none of them focused specifically on “other objective criteria” as such. For instance, the Rémillard Commission, in addressing criterion 26(1.1)(d), stated that it “did not find any objective criteria other than those already addressed that we considered relevant to our deliberations.”⁶²

[105] We were invited by the Government to look outside of the self-employed lawyer comparator to other professionals and other judiciaries.⁶³ With respect to other judiciaries, we do not have sufficient data or understanding of the economic and role-related factors in those possible comparators to feel comfortable that we can use them. We did not find that this would be a dependable or useful approach. As for other professionals, we do not find them to be relevant as a comparator group.

[106] We note that before this Commission the Government treated the DM-3 comparator as an “other objective criterion” and that the Judiciary considered the importance of the judicial function and the increasing weight of responsibilities imposed on judges as a factor to be considered under section 26(1.1)(d). In turn, the Honourable Jacques Chamberland, in his written and oral submissions as to appellate salary differential, argued that what he termed as “the principle of salary differential” could be considered under this heading.

C. SECTION 25(2) OF THE *JUDGES ACT*: INDEXATION

The Industrial Aggregate

[107] The Industrial Aggregate measures the number of working Canadians and their average weekly earnings, with some types of occupations such as farming, fishing and the military being excluded. Earnings are tracked and maintained in a data series by Statistics Canada. Judges’ salaries are adjusted annually by the percentage change in the Industrial Aggregate value. The percentage change is referred to as the IAI.⁶⁴

[108] Section 25(2) of the *Judges Act* provides for an annual adjustment of the judicial salary by the IAI or 7%, whichever is less.

[109] The origins of section 25(2) are found in the 1981 amendments to the *Judges Act* which brought forward indexation in its current form.

⁶² Rémillard Report, para 85.

⁶³ Report of Mark Szekely, Government Book of Documents, tab 5.

⁶⁴ Report of Peter Gorham, paras 69-71, Government Book of Documents, tab 4.

- [110] According to the debates in the House of Commons and appearances before the House of Commons Standing Committee on Justice and Legal Affairs, the Minister of Justice introduced the Bill on December 1, 1980 with a view that indexation to a maximum of 7%, given the then current rate of inflation, should provide regular increases to judicial salaries based on increases in the earnings of working Canadians.⁶⁵
- [111] The concept, as explained by the Deputy Minister of Justice to the House of Commons Standing Committee, was that indexation was not to be a substitute for the then triennial review process, but rather an annual automatic increase which would be taken into consideration when the regular review took place.⁶⁶
- [112] Since that time, indexation in accordance with the IAI has been in place and automatically increasing judicial salaries over the last 40 years in line with the increase in the wages of other Canadians.
- [113] It has been subject to consideration before previous Quadrennial Commissions.
- [114] Before the Levitt Commission, the Government submitted that the annual IAI adjustment should be capped at 1.5%. The Levitt Commission rejected that submission as inconsistent with the history and purpose of the IAI adjustment.⁶⁷
- [115] Before the Rémillard Commission, the Government sought the replacement of the IAI by the Consumer Price Index as a “more modern and relevant” measure. The Rémillard Commission rejected that proposed change on the basis that the IAI ensures that the annual earnings of judges keep pace with the annual earnings of average Canadians.⁶⁸

Position of the parties

- [116] The Government now proposes that judicial salaries continue to be adjusted on the basis of the IAI to a maximum of 10% over the four-year quadrennial period, and that should the IAI be a negative number, judicial salaries should remain constant and should not be reduced⁶⁹. It argues that this would take into account the abnormal highs and lows expected in the IAI over the current quadrennial period and would provide overall stability in judicial compensation between now and March 31, 2024.⁷⁰
- [117] Both the Judiciary and the Prothonotaries resist this proposal.
- [118] The Judiciary argue that the annual IAI adjustment plays an important role in safeguarding financial security for the judiciary by providing some protection against inflationary tendencies and that it plays a significant role in ensuring that appointment to the Bench

⁶⁵ Hansard, December 1, 1980 at 5207.

⁶⁶ House of Commons Standing Committee on Justice and Legal Affairs, February 19, 1981 (Issue 14), at 14:29.

⁶⁷ Levitt Report, para 46.

⁶⁸ Rémillard Report, paras 36-42.

⁶⁹ Government Submission, para 32.

⁷⁰ Government Submission, para 33.

remains attractive to outstanding candidates. Furthermore, Parliament has already turned its mind to maximum adjustments by setting a cap of 7% on the yearly indexation adjustment.⁷¹

- [119] The Prothonotaries argue that the proposed 10% cap has the potential to effectively reduce salaries in real terms in the latter part of the quadrennial period, that there is no reason to depart from the 7% cap that Parliament has already decided is appropriate, and that the whole point in using the IAI is that it all evens out over time.⁷²

IAI self-correcting

- [120] For the quadrennial period, the IAI figures (actual and projected) provided by the Office of the Chief Actuary are as follows⁷³:

April 1, 2020	2.7% applied
April 1, 2021	6.7% (6.6% applied) ⁷⁴
April 1, 2022	2.1% (projected)
April 1, 2023	2.6% (projected)

- [121] The unusually large increase at April 1, 2021 is the result, due to the COVID-19 pandemic, of approximately 2.9 million workers losing their jobs or being laid off in the spring of 2020.⁷⁵
- [122] The possibility is raised by the Government that as the economy recovers and lower wage earners re-enter the market *en masse* a negative IAI may arise.⁷⁶
- [123] In light of that possibility, the Commission asked counsel for both the judiciary and the prothonotaries during our hearing to confirm that their clients are content to take the risk of a negative IAI and a potential reduction in salary. We were advised that both the judiciary and the prothonotaries will take that risk.⁷⁷
- [124] This position is consistent with the theory that, over time, the IAI is self-correcting from what might be described as exogenous influences creating short term movements.

⁷¹ Judiciary Reply, paras 117-118.

⁷² Prothonotaries Reply, paras 3, 8, 10.

⁷³ Letter from the Office of the Chief Actuary, Office of the Superintendent of Financial Institutions, February 26, 2021, Joint Book of Documents, volume 2, tab 23.

⁷⁴ Though the projection on February 26, 2021 was 6.7%, the actual Industrial Aggregate provided to the FJA by Statistics Canada on March 31, 2021 for the purpose of section 25 of the *Judges Act* was 6.6%, Government Supplemental Book of Documents, tab 1.

⁷⁵ Report of Peter Gorham, paras 74-78, Government Book of Documents, tab 4.

⁷⁶ Government Submission, para 27.

⁷⁷ Hearing Transcript at 273: 17-21 (Prothonotaries) and 343-344 (Judiciary).

- [125] The intent behind the 1981 amendments was to provide automatic yearly adjustments to judicial salaries reflecting overall wage and salary increases in Canada, while giving the then Triennial and now Quadrennial Commissions the mandate to make recommendations for any further salary adjustments in light of prevailing conditions (with the section 26(1.1) criteria being added in the 1998 amendments to the *Judges Act*).
- [126] The Scott Commission as far back as 1996 described the IAI adjustment as an integral part of the “social contract” that the Government and lawyers appointed to the Bench can be considered to have entered into.⁷⁸
- [127] Attempting to fetter its effects by imposing ceilings or floors, other than the annual 7% cap already provided for, is inconsistent with the policy behind indexation and its application over the last 40 years.

Conclusion

- [128] Accordingly, we do not recommend any change to section 25(2) of the *Judges Act* and will consider whether a further salary increase recommendation is warranted, taking into consideration the actual and predicted indexation over the quadrennial period.

Recommendation 1

Judges’ salaries should continue to be adjusted annually on the basis of increases in the Industrial Aggregate Index, in accordance with section 25(2) of the *Judges Act*.

D. COMPARATORS

1. The Public Sector Comparator – DM-3

Use of the DM-3 comparator as a reference point

- [129] The salaries of deputy ministers have been considered in determining the adequacy of judicial salaries since 1975 when Parliament amended the *Judges Act* to make the salary level of superior court puisne judges roughly equivalent to the midpoint of the salary range of DM-3 deputy ministers. As the Guthrie Commission noted, that salary level was “generally regarded ... as satisfying all of the criteria to be considered in determining judicial salaries.”⁷⁹ In the intervening years, Triennial and Quadrennial Commissions have continued to consider the DM-3 salary range as a reference point when considering the adequacy of judicial salaries.

⁷⁸ Scott Report at 14, Judiciary Book of Exhibits and Documents, tab 24.

⁷⁹ Guthrie Report at 8, Judiciary Book of Exhibits and Documents, tab 21.

- [130] The Block Commission considered that performance pay was an integral component of deputy ministers' cash compensation. It defined the DM-3 comparator as the midpoint of the DM-3 salary range plus one half of available at-risk pay. This has been referred to as the Block Comparator.⁸⁰
- [131] The DM-3 comparator has been used as a reference point against which to test whether judges' salaries have been advancing appropriately in relation to other public sector salaries.⁸¹

Position of the parties

- [132] The Judiciary submit that there should be a change in the DM-3 comparator. Rather than the midpoint of the salary range plus one half of the available at-risk pay, they propose that the comparator be the total average compensation of DM-3s, a higher amount than the Block Comparator.
- [133] This proposal was raised before the Block and Rémillard Commissions and rejected by both. The circumstances leading the Judiciary to raise this question again are that since 2017 for the first time since this metric was established, the salary range for DM-3s, and as a result the Block Comparator, has remained unchanged while the actual average compensation of DM-3s has steadily increased.⁸²
- [134] The flatlining of the Block Comparator since 2017 has increased the gap between the Block Comparator and the actual average DM-3 compensation, a trend that has persisted through the past three quadrennial cycles.⁸³
- [135] The Judiciary project that total average DM-3 compensation will reach \$413,725 by April 1, 2023. They reach that number by applying an annual increase of 1.7% to the average base salary of DM-3s (without performance pay) from 2021-2023 (based on the annual growth of the average salary of DM-3s without performance pay from 2000 to 2020) and an annual increase of 4.0% to the average performance pay earned from 2020-2023 (based on the annual growth of the average performance pay earned from 2000 to 2019).⁸⁴
- [136] The Government submits that to ensure that the linkage to the DM-3 group is appropriate the following comparability issues must be kept in mind: (a) the small size of the DM-3 group, (b) differences in tenure between the respective positions, (c) differences in considerations concerning DM-3 compensation and (d) the need to look at general trends in public sector pay increases.⁸⁵

⁸⁰ Block Report, paras 108, 111.

⁸¹ Rémillard Report, para 47.

⁸² Judiciary Submission, para 103.

⁸³ Judiciary Submission, para 104 and graph 1.

⁸⁴ Judiciary Submission, para 118 and table 3.

⁸⁵ Government Submission, para 113.

[137] The Government notes that both the Block Commission and the Rémillard Commission considered this issue and decided in favour of using the Block Comparator and not total average compensation.⁸⁶ The Government further notes that before previous Commissions the Judiciary sought to measure their compensation against that of DM-3s through the Block Comparator. Now that this level has been achieved, they seek the higher reference point of total average compensation. It urges the Commission to decline to follow this approach.⁸⁷

Current DM-3 salary ranges

[138] At the end of the hearing the Commission inquired as to the DM-3 salary ranges as of April 1, 2021, and as to when salary changes were made for DM-3s.

[139] The Government confirmed in a May 26, 2021 letter that retroactive adjustments were made on May 18, 2018 to the salary ranges for each of April 1, 2014 through April 1, 2017. Counsel for the Government, quoting from an answer provided by the Privy Council Office, stated that “[p]ursuant to past practice, we expect rates for senior leadership will eventually increase in-line with the rest of the public service (the most recent agreements have provided for annual salary increases of 2.8% in 2018-2019, 2.2% in 2019-2020, and 1.35% plus 0.15% (1.5%) for 2020-2021). However, at this time no increases in rates have been approved.”⁸⁸

[140] By letter dated May 26, 2021, Counsel for the Government provided the following DM-3 salary ranges if they were to reflect the most recent increases for the balance of the public service:⁸⁹

<u>Date</u>	<u>Minimum</u>	<u>Maximum</u>	<u>Midpoint</u>
1-Apr-17 (current)	\$260,600	\$306,500	\$283,550
1-Apr-18	\$267,897	\$315,082	\$291,489
1-Apr-19	\$273,791	\$322,014	\$297,902
1-Apr-20	\$277,897	\$326,844	\$302,371

How to define the comparator

[141] Virtually all previous Commissions have considered a deputy minister comparator when examining judicial salaries. As at-risk pay has been a factor in DM-3 compensation it has also been considered. The Block Commission defined this comparator with some precision

⁸⁶ Government Reply, paras 30, 32.

⁸⁷ Government Reply, para 27.

⁸⁸ Letter from Christopher Rugar dated May 14, 2020 [sic].

⁸⁹ Letter from Kirk G. Shannon dated May 26, 2021.

to be the midpoint of the salary range plus one half of available at-risk pay.⁹⁰ As the Rémillard Commission noted the gap between the Block Comparator and judges' salaries has steadily reduced over time. That Commission expected the gap to close during its term,⁹¹ which it did in 2019.⁹²

[142] The Block Comparator, as noted in the Judiciary's submissions, has remained at \$330,336 since April 1, 2017 since there has been no adjustment of deputy minister salary ranges since that time.⁹³

[143] However, if adjusted by the most recent increases for the rest of the public service (as the Government expects),⁹⁴ the Block Comparator would be:

April 1, 2017	\$330,336
April 1, 2018	\$339,585
April 1, 2019	\$347,056
April 1, 2020	\$352,262

[144] The current base judicial salary is \$361,100 so it has now surpassed the Block Comparator. Even with a 1.5% - 2.8% increase in salary range for 2021 (the increases in public service pay over the past 3 years)⁹⁵, the judicial base salary would be higher than the Block Comparator except at 2.8 % where they would be about \$1,000 apart.

[145] The issue put before us by the Judiciary is whether we should change the basis of this comparator from the salary range to that of individual salaries.

[146] The midpoint of the salary range plus one-half of at-risk pay remains, as described by the Block Commission, an objective, consistent measure of year over year changes in DM-3 compensation policy, unaffected by a very few high (or low) performers in a year or turnover in a very small population.⁹⁶

[147] We believe that we should be reluctant to change the fundamentals of a comparator that has been used for 46 years and that has been used in its current form (i.e., with an at-risk pay factor) for many years, particularly when it, along with the IAI indexing, have served to keep judicial salaries in pace with salaries in both the public and industry sectors.

[148] The Government's expert witness Mr. Gorham stated in his report that, based on a slightly greater contribution rate and the time of service required for deputy ministers to obtain a pension equivalent to the judicial annuity, the value of a deputy minister's pension was

⁹⁰ Block Report, paras 108, 111.

⁹¹ Rémillard Report, para 55.

⁹² Judiciary Submission at 35, graph 1.

⁹³ Judiciary Submission at 38, table 1.

⁹⁴ Letter from Christopher Rupar dated May 14, 2020 [sic].

⁹⁵ Letter from Christopher Rupar dated May 14, 2020 [sic].

⁹⁶ Block Report, para 106.

17% of salary⁹⁷, considerably below that of the judicial annuity. This was not raised in oral argument with us or dealt with in any depth. We do not come to any conclusion on this matter but it makes us more cautious about changing such a long-standing factor without consideration of other factors that may be relevant.

Conclusion

[149] Accordingly, we conclude that the Block Comparator remains the appropriate measure of comparison with judicial salaries and that there is no basis for further adjustment of judicial salaries based on this comparator.

2. The Private Sector Comparator - Self-employed Lawyers

Available data

[150] The second comparator that the Commission considers is the compensation level of private sector self-employed lawyers.

[151] Each Quadrennial Commission has used this comparator to assist it in its analysis of the adequacy of judicial compensation, taking into consideration the criteria set out in section 26(1.1) of the *Judges Act*, particularly with respect to criterion (c) the need to attract outstanding candidates to the judiciary.

[152] We have commented earlier in this Report as to what data is, and is not, available to assist us in coming to our conclusions.

[153] The available data is the CRA reported incomes of self-employed lawyers.

The use of filters

[154] To better refine the self-employed lawyer data, previous Quadrennial Commissions have applied various filters in order to compare judicial salaries to the relevant self-employed lawyer data.

[155] The questions before us as to the filters are:

- (a) to adhere to the low income cut-off of \$60,000 per annum or increase it to \$80,000 per annum?
- (b) to use a 44-56 age range or an age-weighted approach?
- (c) to look at the 75th percentile of self-employed lawyer income or some other figure?
- (d) to use national income figures or those of the top ten Census Metropolitan Areas (“CMAs”)?

⁹⁷ Report of Peter Gorham, paras 219-222, Government Book of Documents, tab 4.

Position of the parties

[156] The Judiciary argue that the filters to be used should be income greater than \$80,000, 44-56 age group, 75th percentile and top ten CMAs, telling us that the lack of professional corporation data supports the need for these filters.

[157] The Government's position is that there should be no filters as their application substantially reduces the target group of lawyers. However, if we were to use them, the filters should be income greater than \$60,000, age-weighted, 65th percentile and national rather than top ten CMAs.

[158] The Prothonotaries support the position of the Judiciary.

Deficiencies in data

[159] The deficiencies in data referred to earlier in this Report make it clear that we do not have a full view of the income of those lawyers in private practice, especially those at the higher levels of professional income.

[160] However, we take into account that:

- (a) self-employed lawyer compensation decreased over 2015-2016 and again, to a lesser degree, over 2018-2019;⁹⁸
- (b) the number of self-employed lawyers reported in the CRA data has decreased over time⁹⁹ while the number of registered professional corporations for practicing lawyers has tripled since 2010, accounting for 27% of insured and practicing law society members in 2018;¹⁰⁰
- (c) we have no data on the cause of decreases in income, but can reasonably conclude that the drop in the number of reporting professionals in the CRA data is likely to be linked to the corresponding increase in the use of professional corporations;
- (d) within the CRA reporting group, there are some earning greater than \$200,000 and greater than \$300,000, being the range which might cause a professional to self-incorporate based on the expert evidence before us.¹⁰¹

⁹⁸ Judiciary Reply at 29, table 1, and letter from Kirk G. Shannon dated May 26, 2021. These decreases were noted for income greater than \$80,000 in both the 44-56 and age-weighted groups, and both nationally and in the top ten CMAs.

⁹⁹ Government Submission, chart at para 60.

¹⁰⁰ Judiciary Submission at 53, table 6 and para 138.

¹⁰¹ Report of Stéphane Leblanc and André Pickler where they state that lawyers in private practice earning an income of \$200,000 and \$300,000 or more generally consider it beneficial to incorporate a professional corporation, Judiciary Submission, Exhibit B at 2; letter from Christopher Rupar dated May 14, 2020 [sic].

[161] While it may be tempting to use filters as a proxy for such data deficiencies, in our view it would be inappropriate to do so for that sole purpose.

The low income cut-off

[162] The \$60,000 per annum figure was first selected in 2004 and applied by the McLennan Commission.¹⁰² It has remained in place through to and including the Rémillard Commission which declined to increase it to \$80,000 based on the then calculation that CPI had increased the \$60,000 figure, since 2004, to \$73,000.¹⁰³

[163] The current calculation using CPI from 2004 brings the figure to \$79,200. Using the growth in IAI (up to and including 2019), it would now be \$87,000. Professor Hyatt notes that raising the low income threshold with CPI inflation would be consistent with the approach taken to indexing Canadian personal income tax brackets to inflation.¹⁰⁴

[164] The Commission agrees that the low income cut-off of \$60,000 per annum should be increased to \$80,000 per annum.

Age group

[165] Past Commissions have for the most part considered the CRA data by focusing on the 44-56 age group.

[166] The Government argues that the 44-56 age group filter excludes 64% of lawyers from the CRA data (with no other filters being applied) and it would be more appropriate to use an age-weighted approach, which factors in that private sector incomes do vary with the lawyer's age and judges are appointed to the Bench at various ages. Accordingly, the Government refers to age-weighted private sector incomes based on the relative number of judges appointed at each age between 2011 and 2020.¹⁰⁵

[167] The Judiciary argue that it is a red herring to observe that the 44-56 age range filter excludes the majority of lawyers in the CRA data, when the objective should be to capture the majority of appointees. They note that the age range for the CRA data is 35-69, yet the actual age range for appointees is 40 to 68, with 71% of appointees being between 44-56. Their expert, Ms. Haydon, also notes that 44-56 is the range from which the majority of appointments are made and that is the target population that justifies its use. She states that continuing to use the age filter ensures comparability across Commission reports.¹⁰⁶

[168] While not formally applying a filter, the Rémillard Commission noted that the age group for which the majority of judges is appointed is a useful starting point, but remarked that

¹⁰² McLennan Report at 43.

¹⁰³ Rémillard Report, para 63.

¹⁰⁴ Report of Professor Douglas E. Hyatt at 4, Judiciary Submission, Exhibit A.

¹⁰⁵ Government Submission, paras 64-66.

¹⁰⁶ Judiciary Reply, paras 53-55.

33% of the appointments over the past 17 years had come from those younger or older than the 44-56 year age group.¹⁰⁷

[169] With the trend continuing and approaching 35% of appointments being made from outside the 44-56 age group, we believe that turning to an age-weighted approach would be more consistent with the recognition of greater diversity in the applicant pool and the Government's commitment to ensuring that the judiciary reflects the society in which it operates.¹⁰⁸

Appropriate percentile

[170] The 75th percentile of private lawyer income has been used by previous Quadrennial Commissions.

[171] The Government argues that self-employed lawyers' incomes fluctuate over time, unlike judicial salaries which increase at a steady rate (currently outpacing the 65th and 75th percentile of all private sector lawyers' income); and that focusing on a specific percentile risks creating an artificial measure that is not a true reflection of any particular group of lawyers that would include potential outstanding candidates.¹⁰⁹

[172] Most recently, the Rémillard Commission concluded that it was still appropriate to look at the 75th percentile, even after the application of filters.¹¹⁰

[173] This is consistent with the report of Sandra Haydon in which she opines that the 75th percentile tends to be the bottom target where the goal is the attraction of exceptional or outstanding individuals.¹¹¹

[174] While this Commission is not performing a compensation study equivalent to those made in the private sector, we are mindful that salaries must be competitive enough so as not to discourage the most outstanding candidates from seeking judicial office.

[175] Accordingly, this Commission will continue to use the 75th percentile filter.

Top ten CMAs

[176] The remaining question is whether to move from the use of national figures to the top ten CMAs.

¹⁰⁷ Rémillard Report, para 61.

¹⁰⁸ Government Reply, para 58, and Joint Book of Documents, volume 2, tab 21, table 1.

¹⁰⁹ Government Submission, paras 78-79.

¹¹⁰ Rémillard Report, para 67.

¹¹¹ Report of Sandra Haydon & Associates at 5, Judiciary Reply, Exhibit C.

- [177] In support of applying a top ten CMA filter to the CRA self-employed lawyer income data, the Judiciary and the Prothonotaries rely on the fact that 68% of appointees between April 30, 2015 to October 2, 2020 have been drawn from the top ten CMAs.¹¹²
- [178] This Commission is, however, reluctant to simply use the top ten CMA data as a proxy for the missing and presumably high end professional corporation income data.
- [179] The *Judges Act* applies nationally to a judiciary appointed and sitting across the country. An urban-only focus would not be consistent with a national judiciary.
- [180] Additionally, in assessing the top ten CMA data, we have income data only and not cost of living data, provincial tax level data and the like.
- [181] The Rémillard Commission remarked that if private sector lawyer salaries in the top ten CMAs became so high that attracting qualified applicants from those cities became an issue, consideration of regional allowances might be appropriate.¹¹³ Then, as now, this possibility was not raised by any party.

Conclusion on filters

- [182] With respect to filters, we conclude that applying a low income cut-off of \$80,000 per annum to age-weighted national figures at the 75th percentile is appropriate. Using these filters, the judicial compensation (including an annuity valued at 34.1%) for 2019 of \$442,396 comes within 3.2% of the net professional income of self-employed lawyers for that year of \$456,532.¹¹⁴

E. SALARY VERSUS TOTAL COMPENSATION

- [183] In its submissions, the Government looks at total compensation, including:
- (a) the judicial annuity;
 - (b) the additional cost to replicate the judicial annuity in the private sector on a tax gross up basis;
 - (c) permanent disability benefits;
 - (d) CPP benefits;
 - (e) supernumerary status; and
 - (f) other benefits such as life insurance, health and dental coverage and the like.¹¹⁵

¹¹² Judiciary Submission, para 134.

¹¹³ Rémillard Report, para 69.

¹¹⁴ Letter from Kirk G. Shannon dated May 26, 2021, table 1.

¹¹⁵ Government Submission, paras 89-100.

- [184] The Judiciary accept that the judicial annuity should be taken into account.¹¹⁶ The parties agreed to value this at 34.1% of the judicial salary.¹¹⁷
- [185] While we were urged by the Government to calculate the cost to self-employed lawyers of replacing the judicial annuity, we are not confident that we have, on a comprehensive basis, a sufficiently robust appreciation of the variables that could affect such a calculation based on the record, and the submissions, before us.
- [186] Previous Commissions have looked at the combination of judicial salary and judicial annuity, but have not engaged in a comparative total compensation exercise including other benefits.
- [187] Given the lack of available data from which to assess the total compensation of those applicants in pools from which judges are drawn, it is difficult to go through a meaningful exercise in any comparison of total compensation.
- [188] As a result, the Commission declines to include such a comparison in our deliberations.

F. APPELLATE SALARY DIFFERENTIAL

Defining the issue

- [189] Written submissions, dated March 10 and April 7, 2021, were filed by the Honourable Jacques Chamberland of the Court of Appeal of Quebec with the unanimous support of his colleagues on that Court. Justice Chamberland augmented his written submissions with oral submissions before us. He contends that the Rémillard Commission inappropriately revisited a question of principle that had already been decided by both the Block and the Levitt Commissions, being the recommendation of a salary differential of 3% between appellate judges and trial judges.
- [190] The Honourable Gordon L. Campbell, Justice of the Supreme Court of Prince Edward Island, filed a written submission on April 29, 2021 in opposition to such a salary differential.
- [191] The Government opposes the salary differential for a number of reasons.¹¹⁸
- [192] No other parties intervened on this issue.
- [193] According to Justice Chamberland, “the question as to whether appellate judges should receive a higher salary than trial judges is a question of principle, that the Block Commission decided after an in-depth analysis of the arguments raised by all of the interested parties ... and when questions of principles are decided they must be decided

¹¹⁶ Judiciary Reply, para 86.

¹¹⁷ Hearing Transcript at 109: 16-18.

¹¹⁸ Government Reply, paras 67-75.

definitively, unless there is a significant change of circumstances.”¹¹⁹ “Commissioners change but the institution does not.”¹²⁰

- [194] The Judiciary’s position on the “principle of continuity”, although not made in relation to the appellate salary differential issue, was referred to by Justice Chamberland in his own argument. The Judiciary’s view is that a “Commission needs to build on the work of prior Commissions. This Commission must, of course, conduct its own independent inquiry based on the evidence placed before it, and other relevant prevailing circumstances.”¹²¹ A Commission should give due consideration to past Commissions¹²², and “where consensus has emerged around a particular issue during a previous Commission inquiry, in the absence of demonstrated change such consensus be taken into account by the Commission”.¹²³
- [195] The Rémillard Commission, relying on the direction of the Supreme Court of Canada in *Bodner*, “approached matters decided by previous Commissions and Special Advisors in light of the evidence and arguments made before us. We adopted a common sense approach: careful consideration has been given to the reasoning of previous Commissions as well as to the evidence brought before us. Valid reasons were required – such as a change in current circumstances or additional new evidence – to depart from the conclusions of a previous Commission.”¹²⁴ The Government adopts this approach.¹²⁵

Section 26(1.1) analysis

- [196] The Rémillard Commission gave due consideration to the analysis of the Block and Levitt Commissions but performed its own analysis in light of the arguments and evidence before it and in accordance with the section 26(1.1) criteria¹²⁶, concluding that “evaluating in any qualitative way the relative values of the roles played by trial and appellate judges is too subjective an analysis ... to warrant a salary differential recommendation.”¹²⁷
- [197] Past Commissions have noted that the issues of financial security and the ability to attract outstanding candidates did not come into play in relation to the issue of salary differential. Justice Chamberland concurred.
- [198] Justice Chamberland however did not wish to engage in an in-depth analysis of section 26(1.1) given that he believed this to be irrelevant. The only argument he left us with, apart from the question of principle he raised, is that of the hierarchy of Canadian courts.

¹¹⁹ Hearing Transcript at 245: 9-20.

¹²⁰ Hearing Transcript at 246: 10-11.

¹²¹ Hearing Transcript at 12: 15-20.

¹²² Hearing Transcript at 12: 24-25, 13: 1-3.

¹²³ Hearing Transcript at 13: 24-25, 14: 1-4.

¹²⁴ Rémillard Report, paras 26-27.

¹²⁵ Government Submission, para 12.

¹²⁶ Rémillard Report, para 107.

¹²⁷ Rémillard Report, para 105.

- [199] He stated in his March 10, 2021 written submission that “the principle for such a salary differential stems from the existence of a hierarchy within Canadian courts, ... which is already reflected in the higher salary paid to justices of the Supreme Court of Canada and which, logically, should also be reflected in the salary paid to appellate judges compared with that paid to trial judges.” He added that “we find ourselves at a certain echelon in the Canadian judicial hierarchy, which means that we can overturn decisions taken by other judges in courts below ours in the pyramid.”¹²⁸
- [200] A salary differential between Chief Justices and Associate Chief Justices on the one hand and *puisne* judges of the same courts has been a feature of judicial compensation for many years. Likewise, a similar feature has been the historic differential in salary accorded to the Chief Justice and *puisne* judges of the Supreme Court of Canada, in recognition of its unique place in Canada’s judicial and court structure. In contrast, the lack of a salary differential between *puisne* judges of Superior Courts and Courts of Appeal has also been a long-standing feature of judicial compensation in this country.

Level of support

- [201] Justice Chamberland contends that the diminishing level of support amongst appeal court judges argument is a red herring¹²⁹. He refers to the fact that the Block Commission did not base its decision on the level of support but rather on an in-depth analysis based on section 26(1.1)(d). While that is correct, we note however, as a relevant prevailing circumstance, that 99 out of 141 appellate judges (approximately 70%) supported the submission before that Commission.¹³⁰
- [202] We also note that as part of its reasons for recommending a salary differential, the Levitt Commission considered “the importance which a majority of Provincial appellate court judges have attached to this issue”¹³¹.
- [203] The Rémillard Commission did look at the historical level of support of appellate judges for the salary differential¹³². It specifically requested information from counsel for the Canadian appellate judges as to how many appellate judges across the country approved the submission for a salary differential. The evidence before it showed that only 64 out of 165 appellate judges approved the salary differential. In addition, those approving the salary differential represented only five provinces and territories. The Federal Court of Appeal and the appellate courts of two of the most populous provinces, British Columbia and Ontario, have not supported the differential.¹³³

¹²⁸ Hearing Transcript at 341: 9-13.

¹²⁹ Hearing Transcript at 336: 21-22.

¹³⁰ Block Report, para 131.

¹³¹ Levitt Report, para 65 b).

¹³² Rémillard Report, paras 98-102.

¹³³ Rémillard Report, paras 96-97.

[204] It is noteworthy that all appellate judges in the country were given the opportunity by the Rémillard Commission to weigh in on this issue, and yet the majority did not support such differential, which in our view is a relevant circumstance to be taken into account.

Conclusion

[205] A careful review of the Rémillard Report as well as the hearing transcripts of the Rémillard Commission found on the Quadrennial Commission website shows that:

(a) the Commission gave due consideration to the analysis made by previous Commissions;

(b) while the Commission took note of the additional evidence of the diminishing level of support by appellate judges for the salary differential, as a relevant prevailing circumstance, the Commission undertook an analysis of the arguments made by all the interested parties before it.

[206] As a result, we concur with the Rémillard conclusion that no salary differential is warranted.

[207] As mentioned in the Rémillard Report, “nothing in this decision is to be taken as demonstrating anything other than the utmost respect for and acknowledgement of the important role played by puisne judges of the appeal courts”.¹³⁴

Recommendation 2

No salary differential should be paid to puisne appellate judges.

G. CONCLUSIONS WITH RESPECT TO JUDGES’ SALARIES

[208] Given the delay caused by the pandemic, this Commission is considering matters in the second year of the quadrennial period knowing the IAI increases of 2.7% and 6.6% in those first two years.

[209] The Office of the Chief Actuary forecasts IAI increases for 2022 at 2.1% and 2023 at 2.6%.¹³⁵

[210] We are mindful of the fact that judicial salaries are reviewed only every four years and that there has been no salary adjustment, other than the IAI indexation, since 2004.

¹³⁴ Rémillard Report, para 108.

¹³⁵ Letter from François Lemire, Office of the Chief Actuary, Office of the Superintendent of Financial Institutions, dated February 26, 2021, Joint Book of Documents, tab 23.

- [211] We also understand the Judiciary’s request that we recommend a 2.3% increase in each of the final two years of the quadrennial period. Their position is that these increases would partially bridge the gap between the judicial salary and a DM-3 comparator based on total average compensation (as opposed to the Block Comparator).¹³⁶
- [212] As discussed earlier in this Report, judicial salaries now exceed the Block Comparator, which comparator this Commission prefers to rely upon. Any change from such a long-standing comparator should involve a detailed consideration of all relevant factors, as noted earlier in this Report.
- [213] Given the effect of yearly IAI increases, particularly in the first two years of this quadrennial period, we have concluded that, using the filters we consider appropriate, and based on the latest data of 2019 judicial salaries taken together with the annuity value, judicial compensation, as compared to the data we have on self-employed lawyers in the private sector, is within the 7.3% differential identified by the Levitt Commission as testing the limits of rough equivalence.¹³⁷ While we acknowledge that the differential discussed by the Levitt Commission was between the DM-3 comparator and judicial salaries, it is equally applicable to the private sector comparator.
- [214] In our view, the IAI continues to do its job within the strictures contained in section 25(2) of the *Judges Act* which provides that in any one year the increase cannot be in excess of 7%.
- [215] To recommend any additional increase would be a “stab in the dark” based on incomplete evidence as to the higher end of private practice compensation levels. We do not consider it our mandate as set out in sections 26(1) and 26(1.1) of the *Judges Act* to attempt to match judicial salaries to those levels, but rather to determine whether there is a failure to attract outstanding candidates to the judiciary because of too great a gap between judicial compensation and private practice compensation.
- [216] Based on the evidence and submissions before us, we do not see compelling evidence that there is an inability to attract outstanding candidates to the judiciary. We were reminded in the submissions that there is no suggestion, but that current and past appointments reflect outstanding candidates.
- [217] It is for that reason that we urge that our recommendations with respect to additional evidence to be gathered be acted upon now, not two years from now.

Recommendation 3

Taking into account the deferral of the start of our inquiry due to the COVID-19 pandemic, effective April 1, 2021 judges’ salaries have already been set as they should be at the following levels:

¹³⁶ Judiciary Submission, paras 154-155.

¹³⁷ Levitt Report, para 52.

Supreme Court of Canada:

Chief Justice	\$464,300
Puisne Judges	\$429,900

Federal Court of Appeal, Federal Court, Tax Court and Court Martial Appeal Court:

Chief Justices	\$395,900
Associate Chief Justices	\$395,900
Puisne Judges	\$361,100
Prothonotaries	\$288,800

Provincial and Territorial Courts of Appeal and Superior Courts:

Chief Justices	\$395,900
Senior Associate Chief Justices	\$395,900
Associate Chief Justices	\$395,900
Puisne Judges	\$361,100

CHAPTER 3 - PROTHONOTARIES' SALARIES AND OTHER BENEFITS

A. PROTHONOTARIES' ROLES AND RESPONSIBILITIES

[218] Prothonotaries are appointed pursuant to section 12 of the *Federal Courts Act*. They are judicial officers who hold office during good behaviour until age 75.¹³⁸

[219] Prothonotaries are front-line judicial officers of the Federal Court. They:

- (a) have the same immunity from liability as a judge of the Federal Court;
- (b) exercise full trial jurisdiction up to \$50,000;
- (c) hear and decide motions on wide-ranging matters;
- (d) decide Charter issues and other general questions of law;
- (e) adjudicate on complex commercial matters;
- (f) conduct references, pre-trial conferences, and case management of proceedings, including class actions;
- (g) are trained mediators and conduct dispute resolution conferences;
- (h) are subject to the same disciplinary process as judges.¹³⁹

[220] There are currently seven prothonotaries, two in Toronto, three in Ottawa, one in Montréal and one in Vancouver. Two positions (one in Toronto and one in Western Canada) are currently vacant. Prothonotaries are assigned to a specific location on appointment but are expected to travel and sit throughout Canada.¹⁴⁰

B. PREVIOUS CONSIDERATION OF PROTHONOTARY COMPENSATION

[221] The salaries and benefits of prothonotaries were added to the work of Quadrennial Commissions following an amendment to section 26.4 of the *Judges Act* in 2014.

[222] Prior to this amendment there were reports on prothonotaries' compensation by two Special Advisors: the Honourable George Adams on May 30, 2008, and the Honourable J. Douglas Cunningham on July 31, 2013.

[223] The Rémillard Commission was the first time prothonotaries' compensation was considered in this forum. It recommended that:

¹³⁸ *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7.

¹³⁹ Prothonotaries Submission, paras 29-31.

¹⁴⁰ Prothonotaries Submission, para 28.

- (a) the salaries of prothonotaries be increased to 80% of Federal Court judges' salaries, effective April 1, 2016;
- (b) the Government of Canada and the Chief Justice of the Federal Court of Canada should consider the possibility of allowing prothonotaries to elect supernumerary status under the *Judges Act* or of creating a senior prothonotary program for those eligible for retirement;
- (c) prothonotaries should receive a non-taxable allowance of \$3,000 annually, effective April 1, 2016, to be used for the payment of expenses related to their duties;
- (d) prothonotaries should be paid 95% of the reasonable full indemnity costs incurred before that Commission.

[224] The Government accepted these recommendations, three of which are now included in legislation in the *Judges Act*.

C. CURRENT ISSUES

[225] With respect to salaries and annual increases, the Prothonotaries support the position of the Judiciary.¹⁴¹

[226] For the purpose of this Commission process only, the Prothonotaries do not seek a change to section 10.1 of the *Judges Act*, whereby their salaries are fixed at 80% of the salaries of Federal Court judges.¹⁴²

[227] Submissions of the Prothonotaries with regard to salaries are considered in this Report along with those of the Judiciary.

[228] In addition to supporting the position of the Judiciary on judicial salaries, the Prothonotaries request the following three recommendations:

- (a) that the Minister of Justice and the Chief Justice of the Federal Court establish a program for prothonotaries, once eligible to retire, to elect supernumerary status;
- (b) that prothonotaries be provided with an allowance equivalent to that of Superior Court judges for costs associated with carrying out their duties; and
- (c) that their title be changed to “Associate Judge/Juge adjoint(e)”.¹⁴³

¹⁴¹ Prothonotaries Submission, para 10.

¹⁴² Prothonotaries Submission, para 10.

¹⁴³ Prothonotaries Submission, para 7.

1. Supernumerary Status for Prothonotaries

- [229] The prothonotaries requested the Rémillard Commission that they be entitled to elect supernumerary status in order to both enhance their financial security and benefit the Court. That Commission recommended that the Government of Canada and the Chief Justice of the Federal Court of Canada consider the possibility of allowing prothonotaries to elect supernumerary status or of creating a senior prothonotary program for those eligible for retirement.¹⁴⁴
- [230] Since that time the Chief Justice of the Federal Court, officials of the Department of Justice and the prothonotaries have had discussions leading to a mutually agreed-upon proposal for supernumerary status similar to the election available to judges, modified slightly in recognition of the role of prothonotaries.¹⁴⁵
- [231] The Prothonotaries note before this Commission that as opportunities for retired judicial officers to be employed and earn revenue after retirement are limited, the ability to opt for supernumerary status is a significant benefit of holding judicial office in terms of future financial security.¹⁴⁶
- [232] The Government and the Prothonotaries agree that the availability of supernumerary judges is also of value to the Courts and the public. Courts retain experienced judicial officers, providing continuity, mentorship to new judicial officers and additional case assignment flexibility to Chief Justices.¹⁴⁷
- [233] The proposal for a supernumerary program for prothonotaries agreed to by the Government and the Prothonotaries includes the following elements:
- (a) eligibility when eligible for a full *Judges Act* pension (i.e. after at least 15 years in office and age + years in office equal to 80; or upon completing at least 10 years in judicial office and attaining the age of 70);
 - (b) election at the prothonotary's option;
 - (c) duration of supernumerary status for a maximum of 5 years;
 - (d) workload defined in legislation as 50% of that of a non-supernumerary prothonotary.
- [234] We are pleased that the parties were able to come to agreement on a program that will contribute to attracting outstanding candidates to the office of prothonotary, as well as having benefits to the Court as noted above. As we note later in this Report, the decision to implement such a program and its features is a decision for Parliament and outside our jurisdiction.

¹⁴⁴ Rémillard Report, para 155 and Recommendation 6.

¹⁴⁵ Prothonotaries Submission, para 70 and Government Submission, para 145.

¹⁴⁶ Prothonotaries Submission, para 62.

¹⁴⁷ Prothonotaries Submission, para 65 and Government Submission, para 146.

2. Incidental Allowance

- [235] Federally-appointed judges and prothonotaries are entitled to receive a non-taxable allowance, up to an annual maximum of \$5,000 for judges and \$3,000 for prothonotaries, to cover “reasonable incidental expenditures that the fit and proper execution of” their duties may require. This allowance covers such expenditures as memberships in law-related organisations, attendance at conferences or meetings of significance to the legal community served by the court, the purchase of books or subscriptions to publications for the purposes of legal research, the cost of formal judicial attire, the cost of judicial outreach or public education and the tools and amenities (including computers, printers, cellphones, software, office supplies, cellphone and internet costs) that enable them to carry out their duties and that are not otherwise funded under the *Judges Act*.¹⁴⁸
- [236] To be reimbursable an expenditure must meet the following criteria: (a) the expenditure and its cost is reasonable; (b) the expenditure is an incidental expenditure that the fit and proper execution of the office of judge may require; and (c) the expenditure is not reimbursable under any other provision of the *Judges Act*.
- [237] Both Special Advisors Cunningham and Adams recommended annual non-taxable allowances of \$3,000 for prothonotaries. The Government rejected both these recommendations. Before the Rémillard Commission, the prothonotaries sought an annual allowance of \$5,000. However, that Commission recommended that prothonotaries receive such allowance in the amount recommended by both Special Advisors Cunningham and Adams, that is \$3,000, subject to the amount being revisited in the future in the event it proved to be inadequate.¹⁴⁹ The Government accepted this recommendation.
- [238] The Prothonotaries submit that there is no principled reason why the maximum allowable amount of this allowance should differ between judges and prothonotaries. Both incur similar expenses, something particularly evident during 2020 when they both were required to make expenditures to set up home offices. One of the most significant expenditures in terms of quantum can be those associated with continuing legal education. Prothonotaries are subject to the same continuing legal education requirement as Federal Court judges.¹⁵⁰
- [239] The Government acknowledges that the expenses for which prothonotaries use this allowance are in line with the expenses incurred by judges, and that the amount available should also be equal.¹⁵¹
- [240] We agree with both parties that as necessary eligible expenditures are similar the total amount available for reimbursement of judges and of prothonotaries should be the same.

¹⁴⁸ *Judges Act* sections 27(1) and (1.1), Guidelines on the Incidental Allowance on the FJA’s website, and Prothonotaries Submission, para 77.

¹⁴⁹ Rémillard Report, paras 156-159 and Recommendation 7.

¹⁵⁰ Prothonotaries Submission, paras 78-79.

¹⁵¹ Government Reply, para 79.

Recommendation 4

That prothonotaries be entitled to be paid, up to the same maximum as a Federal Court judge, for reasonable incidental expenditures that the fit and proper execution of the office of prothonotary may require, to the extent that the prothonotary has actually incurred the expenditures and is not entitled to be reimbursed for them under any other provision of the *Judges Act*.

3. Change in Title

[241] The Prothonotaries submit that the title of a judicial office is an important “benefit” of the office. It is an honour and a benefit to be called a judge. Conversely, they argue it is a distinct burden to carry a title that Canadians do not understand, cannot pronounce and, if they have any awareness of the term, are most likely to associate with ecclesiastical office or a court registry officer.¹⁵²

[242] The proposed change of title has been an issue for some time. In 2005, the Chief Justice of the Federal Court established a committee of judges and prothonotaries to study possible options for renaming the office. On February 15, 2006, the committee issued a report recommending that the title be changed to Associate Judge. That recommendation was adopted by Chief Justice Lutfy and members of the Court. However, the Government has not yet implemented the change by amending the legislation that defines the office of prothonotary.

[243] The Prothonotaries point out a number of issues with the current title:

- (a) “Prothonotary” is an archaic term that is unfamiliar to many and not recognized in popular spell check and translation applications. Many struggle with its pronunciation.
- (b) Several examples, including in the media, Parliament and a Department of Justice news release, were cited where prothonotaries were equated with registry officers. Misunderstanding is heightened in Quebec where the term is equated with “Special Clerk”, a provincially appointed civil servant with limited jurisdiction.
- (c) During the period 1780 to 1834 prothonotaries were the keepers of the registers of slaves and children in Pennsylvania.¹⁵³

[244] While the proposed change in title would have no impact on financial security the Prothonotaries argue it would serve to correct the misunderstanding around the judicial role performed by prothonotaries. They argue this misunderstanding has an adverse impact

¹⁵² Prothonotaries Submission, paras 82-83.

¹⁵³ Prothonotaries Submission, para 87.

on the ability to attract outstanding candidates and on the morale of existing prothonotaries.¹⁵⁴

- [245] The Government supports this change to the name of the office of prothonotary but submits that court structures, including titles of offices, are policy issues that fall within the mandate of the government rather than compensation issues included within section 26.1 of the *Judges Act* and hence the matter of the name of the office is outside the jurisdiction of this Commission.¹⁵⁵
- [246] While the Prothonotaries allege that the position title may have an adverse impact on the ability to attract outstanding candidates to the office of prothonotary, no evidence of such difficulty was presented.
- [247] While we are sympathetic with some of the issues raised by the Prothonotaries with regard to the title of this office in particular the former use of the term for keepers of the registers of slaves, we think that it would be stretching the normal meaning of the word “benefit” to include the title of an office.
- [248] Accordingly, we find that we do not have jurisdiction to make a recommendation with regard to the title of the office.
- [249] Since both parties seem to agree with the change proposed we assume it will go ahead without the need for any recommendation on our part.

¹⁵⁴ Prothonotaries Submission, para 89.

¹⁵⁵ Government Reply, para 80.

CHAPTER 4 - OTHER ISSUES

A. THE COURT MARTIAL APPEAL COURT OF CANADA

Requested amendments to the *Judges Act* and the *National Defence Act*

[250] Under section 234 of the *National Defence Act*¹⁵⁶ which establishes the Court Martial Appeal Court of Canada (“CMAC”), judges of the CMAC may be appointed from the Federal Court of Appeal, the Federal Court, or from a superior court of criminal jurisdiction (each a “Source Court”). One of the judges of the CMAC will be designated as the Chief Justice. Judges who are appointed to the CMAC, including the Chief Justice, remain judges of the Source Court from which they are designated.

[251] The Honourable Richard Bell, Chief Justice of the CMAC, in written submissions dated March 26 and May 7, 2021 and in oral submissions delivered in part by Chief Justice Bell, in part by Justice Edward Scanlan and in part by Eugene Meehan, Q.C., seeks the following recommendations from this Commission:

1. amendments to section 31.1 of the *Judges Act* such that if the Chief Justice of the CMAC elects to cease to perform the duties of that office, he or she may remain a judge of the CMAC and an *ex officio* member of the Federal Court of Appeal as opposed to returning to the duties of his or her own Source Court¹⁵⁷;
2. consequential amendments to section 28 of the *Judges Act* to create a supernumerary structure at the level of the CMAC, but only for the benefit of a former Chief Justice of that Court¹⁵⁸; and
3. amendments to section 234 of the *National Defence Act* in three respects:
 - (a) removing the requirement that a minimum of four judges be designated from the Federal Court or Federal Court of Appeal;
 - (b) removing the requirement that members of the CMAC also occupy the position of judge on a separate Source Court; and
 - (c) expanding the candidate pool for the position of Chief Justice of the CMAC¹⁵⁹.

Rationale for the amendments sought

[252] The amendments sought arise out of essentially two expressed concerns:

¹⁵⁶ *National Defence Act*, R.S.C., 1985, c. N-5.

¹⁵⁷ Submission of Chief Justice Bell at 9-10.

¹⁵⁸ Submission of Chief Justice Bell at 10-11.

¹⁵⁹ Submission of Chief Justice Bell at 12-14.

- (a) a perceived or real lack of operational independence creating certain conflict issues in relation to the Source Court's demands which may lead to a perceived or real lack of judicial independence of the Chief Justice of the CMAC; and
- (b) equal status among Chief Justices of federal courts.

[253] Chief Justice Bell emphasizes that one of the three core characteristics of judicial independence includes “administrative or (institutional) control”¹⁶⁰.

[254] Chief Justice Bell requests these amendments in order to reflect the equal status of the Chief Justice of the CMAC to those of the Chief Justices of the Federal Court, Federal Court of Appeal, and the Tax Court¹⁶¹ who are equally responsible for the judicial and administrative functions of their respective courts under section 8(1) of the *Courts Administration Service Act*¹⁶². None of these federal courts other than the CMAC are tied to a Source Court.

Position of the parties on jurisdiction

[255] The Government argues that this Commission lacks jurisdiction to deal with the proposed amendments raised by Chief Justice Bell for the following reasons:

- (a) the mandate of the Commission is limited to issues of compensation for federally-appointed judges and prothonotaries¹⁶³;
- (b) the issue of independence raised is a structural issue tied to the specific and limited statutory jurisdiction of the CMAC and not to the adequacy of salary and benefits paid¹⁶⁴; and
- (c) while compensation issues of the Chief Justice of the CMAC fall within the Commission's mandate, how the CMAC is structured falls outside the Commission's mandate¹⁶⁵.

[256] Chief Justice Bell argues that the jurisdiction of this Commission to make the recommendations sought rests in section 26(1) of the *Judges Act* where this Commission “is hereby established to inquire into ... the adequacy of judges' benefits generally”. Section 31.1 of the *Judges Act* is described as involving a “benefit” to the Chief Justice of the CMAC in the sense that it governs the judicial pathway of a Chief Justice upon ceasing to perform the duties of that office.

¹⁶⁰ Submission of Chief Justice Bell at 22.

¹⁶¹ Submission of Chief Justice Bell at 5, 6, 9, 10, 12, 13 and 16-18.

¹⁶² *Courts Administration Service Act*, S.C. 2002, c. 8.

¹⁶³ Government Reply, para 81.

¹⁶⁴ Government Reply, paras 82-83.

¹⁶⁵ Government Reply, para 84.

[257] Chief Justice Bell goes on to argue that the second and third criteria of section 26(1.1) of the *Judges Act*, namely financial security of the judiciary and the need to attract outstanding candidates, are engaged by amendments to section 28 of the *Judges Act* to create a supernumerary structure for the Chief Justice at the level of the CMAC and that the fourth criterion of any other objective criteria allows for the consideration of the merits of the proposed amendments.

Conclusion on jurisdiction

[258] The Commission agrees with the Government that it does not have jurisdiction to make the types of recommendations sought by Chief Justice Bell. The recommendations sought go to the structuring of the CMAC for the most part, something which this Commission is not in any event equipped to make recommendations on.

[259] As to establishing a supernumerary structure for the CMAC and whether a supernumerary Chief Justice would benefit that Court, we agree with the reasoning of the Rémillard Commission, in its consideration of requested supernumerary status for prothonotaries, that “any decision to implement such a program would be a policy decision. Whether such a structure is put in place and its actual features is a matter for Parliament.”¹⁶⁶

[260] Chief Justice Bell argues that the fourth criteria under section 26(1.1) of the *Judges Act* would allow the Commission to consider the impact of the recommendations on judicial independence of the Chief Justice of the CMAC. However, the Commission’s mandate is not to inquire into all aspects of judicial independence but rather to consider how compensation adequacy might impact on judicial independence.

[261] The Commission declines to make any of the recommendations sought by Chief Justice Bell.

[262] The Commission notes that the Government stated that it “takes the matters raised by the CMAC ... seriously and these are matters which are of concern.”¹⁶⁷

B. INCIDENTAL ALLOWANCE

[263] Section 27(1) of the *Judges Act* provides for judges to receive up to a maximum of \$5,000 annually for reasonable incidental expenditures that the fit and proper execution of the office of judge may require, to the extent that the judge has actually incurred the expenditures and is not entitled to be reimbursed under any other provision of that *Act*.

[264] An incidental allowance of \$1,000 per annum per judge was created in 1980, increased to \$2,500 in 1989 and then to \$5,000 in 2000.¹⁶⁸

¹⁶⁶ Rémillard Report, paras 151-152.

¹⁶⁷ Hearing Transcript at 276: 14-18.

¹⁶⁸ Judiciary Submission, para 161.

[265] The incidental allowance is not part of judicial compensation. It is an entitlement to the reimbursement of reasonable expenses incurred by a sitting judge. It is administered by the FJA which audits claims pursuant to defined guidelines. Judges do not receive any unused portion of the allowance, nor is there a credit or carry-forward to the following year.

[266] The classes of reimbursable expenses set out in the guidelines¹⁶⁹ include:

- (a) electronic and other office equipment;
- (b) telecommunications;
- (c) memberships in law and judicial related professional associations and legal publications;
- (d) formal court attire;
- (e) judicial education and outreach functions;
- (f) other reasonable expenses, for example home security systems, briefcases and suitcases for judicial travel, parking at the courthouse.

[267] In 2017-2018 nearly half of incidental expenses were related to technology required for the exercise of judicial functions. The Judiciary submit that such usage would have been unimaginable in 2000 when the current level for the allowance was set, and that the share of the incidental allowance spent on technology will only increase in the wake of the pandemic, with remote and flexible working arrangements increasingly becoming a permanent part of the administration of justice.¹⁷⁰ To serve its purpose, the incidental allowance must be responsive to the additional expenses that have been and will continue to be incurred by the judiciary as a result of these trends.¹⁷¹

[268] According to Professor Hyatt, adjustment of the incidental allowance in accordance with the increase in the cost of living index since 2000 would bring the amount of the allowance to \$7,245.¹⁷²

[269] The Government in reply notes that approximately half of all judges do not use the full amount of the \$5,000 currently allotted for incidental expenses. Further much of the argument in favour of increasing this allowance appears to be related to an increase in costs associated with technology as a result of the present COVID restrictions. This is a temporary phenomenon and not a systemic deficiency.¹⁷³

[270] We do not find the arguments of the Government in favour of no increase in the allowance to be convincing. The fact that a number of judges do not use all of the allowance currently available would suggest that it is being used judiciously for needed expenses. This view

¹⁶⁹ The FJA's Guidelines on the Incidental Allowance.

¹⁷⁰ Judiciary Submission, para 166.

¹⁷¹ Judiciary Submission, para 175.

¹⁷² Report of Professor Douglas E. Hyatt at 5, Judiciary Submission, Exhibit A.

¹⁷³ Government Reply, paras 61-62.

is reinforced by the fact that expenses are audited by the FJA. Section 27(1) of the *Judges Act* establishes a maximum so it is not surprising that not all judges use the full amount.

- [271] We do not agree that increases in technology expenses will disappear once we are past the current circumstances. The Judiciary point out a number of legislative changes underway to continue remote work in several circumstances, as well as recommendations from the Canadian Bar Association Task Force Report on Judicial Issues Arising from COVID-19 for continuation of remote proceedings in a number of circumstances.¹⁷⁴ While we expect in-person proceedings will return in many instances, there will be other situations in which all parties involved will have found virtual proceedings to be effective and efficient.
- [272] Accordingly, we agree that the maximum amount available for the incidental allowance should be increased. In view of the lengthy time since it was last adjusted and increasing technology expenses, we find the proposal to raise it to a maximum of \$7,500 a year to be reasonable.
- [273] The Judiciary also ask for a change in the French terminology from “faux frais” to “frais de fonction”. While we agree that this seems to be a reasonable change to make, we do not think that adjustments to the terminology of the legislation fall within our mandate under section 26(1) of the *Judges Act* to “inquire into the adequacy of the salaries and other amounts payable under this *Act* and into the adequacy of judges’ benefits generally”.

Recommendation 5

The incidental allowance provided under section 27(1) of the *Judges Act* be increased from \$5,000 to \$7,500 per judge per year.

C. REPRESENTATIONAL ALLOWANCES

- [274] Section 27(6) of the *Judges Act* provides for certain judges to be paid, as a representational allowance, reasonable travel and other expenses actually incurred by the judge or the spouse of the judge in discharging the special extrajudicial obligations and responsibilities that devolve on the judge, to the extent that those expenses may not be reimbursed under any other provisions of that *Act* up to the maximum amounts set out in that section. The judges in question are the Chief Justices and Associate Chief Justices of the various courts, Regional Senior Judges, and the Chief Justice and other Justices of the Supreme Court of Canada.
- [275] Counsel for the Judiciary notes that the judicial offices named in this section are the leaders of the various branches of the judiciary and as such will incur expenses associated with representing the judicial branch and their courts in discharging special extra-judicial

¹⁷⁴ Judiciary Submission, paras 168-170.

obligations including holding, arranging and attending events within the courts, the broader legal community, government and the public.¹⁷⁵

[276] The Judiciary note that the maximum amount for representational allowances has not changed since set in 2000, except for that of regional senior judges which was established in 2004. They submit that an increase in the representational allowances is warranted in light of inflation since that date.¹⁷⁶

[277] Professor Hyatt notes that the Consumer Price Index (CPI) for Canada has increased by 44.9% since 2000 and by 32% since 2004. The allowance amounts updated by the increase in CPI would be as follows¹⁷⁷:

	<u>Current</u>	<u>Updated</u>
a. Chief Justice of Canada	\$18,750	\$27,169
b. Appellate Chief Justices	\$12,500	\$18,113
c. First-Instance Chief Justices, and Associate Chief Justices and Puisne Judges of the Supreme Court of Canada	\$10,000	\$14,490
d. Regional Senior Judges	\$5,000	\$6,600

[278] The Government notes in reply that the Judiciary's argument for increasing the representational allowance was based almost exclusively on the rate of inflation since the last increase to this allowance. There is no evidence offered by the Judiciary of an increase in these duties, nor any evidence the actual costs have increased. The passage of time alone is insufficient to support increases to current amounts, especially in view of the multiple other reimbursements available under the *Judges Act*. Furthermore, public reports by the FJA indicate that approximately half of eligible judges do not need to access the allowance and total amounts claimed do not approach the potential maximums.¹⁷⁸

[279] The argument in favour of an increase is not based on any claim that such duties have increased – but rather that the costs associated have changed in the more than 20 years since maximum amounts were established (or 17 years in the case of regional senior judges). It seems to us that the increase in the CPI itself is evidence of an increase in costs over that time period.

¹⁷⁵ Judiciary Submission, para 182.

¹⁷⁶ Judiciary Submission, para 180.

¹⁷⁷ Judiciary Submission, para 183 and Exhibit A Report of Professor Douglas E. Hyatt at 5.

¹⁷⁸ Government Reply, paras 63-64.

- [280] We would note that unlike in the case of incidental allowances, the Judiciary do not provide any historical data on usage of the representational allowance – either amounts claimed or percentage of judges claiming the allowance.
- [281] However, this is an entitlement to reimbursement. If no expense is incurred in accordance with what is allowed under the *Judges Act* and further described under the Guidelines established by the FJA, then no allowance is paid. Those judges who do not use the allowance or who only use part of it in any given year have no further access to the unused portion.
- [282] Accordingly, we find it reasonable to increase the maximums allowable under the legislation in line with the increase in the cost of living over the years since the maximums were first set.

Recommendation 6

The maximum amounts allowable for representational allowance provided for under section 27(6) of the *Judges Act* be established as follows:

- (a) the Chief Justice of Canada, \$25,000;**
- (b) each puisne judge of the Supreme Court of Canada, \$15,000;**
- (c) the Chief Justice of the Federal Court of Appeal and each Chief Justice described in sections 12 to 21 as the chief of a province, \$17,500 each;**
- (d) each other Chief Justice referred to in sections 10 to 21, \$15,000 each;**
- (e) the Chief Justices of the Court of Appeal of Yukon, the Court of Appeal of the Northwest Territories, the Court of Appeal of Nunavut, the Supreme Court of Yukon, the Supreme Court of the Northwest Territories and the Nunavut Court of Justice, \$15,000 each;**
- (f) the Chief Justice of the Court Martial Appeal Court of Canada, \$15,000;**
- (g) the Senior Judge of the Family Court and each Regional Senior Judge of the Superior Court of Justice in and for the Province of Ontario, \$7,500 each.**

D. POST-RETIREMENT LIFE INSURANCE FOR RETIRED CHIEF JUSTICES

- [283] The Judiciary raise the issue of post-retirement life insurance available to chief justices who elect supernumerary status before retiring. In such cases the former chief justice will receive the salary of a puisne judge while on supernumerary status but will receive an annuity on retirement based on a chief justice salary. However, post-retirement life insurance is based

on the final salary.¹⁷⁹ This insurance decreases by 25% annually to a minimum of 25% of the adjusted final salary in the fourth year of retirement. They submit that this creates a disincentive for chief justices to elect supernumerary status and request that post-retirement life insurance be based on the salary of a chief justice.¹⁸⁰

[284] The Government notes in reply that the link to financial security is much stronger in respect of an annuity, which also directly benefits former chief justices' survivors. The suggestion that there is disincentive to accept supernumerary status on the basis of this issue is difficult to accept given the other benefits that accompany supernumerary status. It is the Government's view that no changes to the post-retirement life insurance are necessary to ensure ongoing adequacy of the compensation and benefits of chief justices or to secure their independence.¹⁸¹

[285] It seems unlikely to us that this issue is a significant factor in deciding on supernumerary status. Nor do we see any evidence that it creates a significant disincentive to accepting supernumerary status. Accordingly, we decline to recommend the requested change.

E. COSTS ASSOCIATED WITH THE JUDICIARY'S PARTICIPATION IN A REFERRAL TO THE COMMISSION UNDER SECTION 26(4) OF THE *JUDGES ACT*

[286] On May 31, 2019, the Minister of Justice referred an inquiry to be undertaken by the Rémillard Commission under section 26(4) of the *Judges Act*. The Minister asked the Commission to undertake an inquiry on the following matter:

[T]he effects on the adequacy of federal judicial compensation and benefits, if any, of an amendment to the *Judges Act* that would stop the accrual of pensionable service for any judge whose removal from office has been recommended by the Canadian Judicial Council.¹⁸²

[287] Section 26(4) of the *Judges Act* allows the Minister, in addition to its quadrennial inquiry, to refer to the Commission other matters related to the adequacy of salaries and other amounts payable under the *Act* and judges' benefits generally. The May 2019 referral was the first time that this referral power has been used.

[288] The Canadian Superior Courts Judges Association ("Association") considers the judiciary has a legal and constitutional duty under the *Judges Act* to participate in the work of the Commission, and to identify considerations relevant to a Commission's inquiry, whatever number of federally-appointed judges the inquiry concerns. It considers that the very legitimacy of an inquiry pursuant to a Minister's referral depends on the judiciary's

¹⁷⁹ Judiciary Submission, para 186.

¹⁸⁰ Judiciary Submission, para 187.

¹⁸¹ Government Reply, para 66.

¹⁸² Letter from the Honourable David Lametti to the Rémillard Commission – Annex A to the June 18, 2019 Notice of the Rémillard Commission, posted on the Quadrennial Commission website.

participation. Accordingly, the Association made considered submissions in connection with the May 2019 referral to the Rémillard Commission.¹⁸³

- [289] The Association asked the Commission to recommend reimbursement of its full costs of participation in that inquiry. The Rémillard Commission declined to make such a recommendation, referring to the provision for reimbursement of two-thirds of the judiciary's representational costs set out in section 26.3(2) of the *Judges Act*.¹⁸⁴
- [290] The Association is a voluntary, non-profit organisation. The financing of its activities entirely depends on the annual membership dues of its members. Participation in the quadrennial inquiry of the Commission is a significant item in its budget which is built on an annual basis to accumulate the funds required to cover the one-third of representational costs not reimbursed under section 26.3(2) of the *Judges Act*.¹⁸⁵
- [291] In contrast to the predictable expenditures on quadrennial inquiries any given Ministerial referral pursuant to section 26(4) of the *Judges Act* is unexpected and cannot be built into regular annual budgets in the same way. Both the referral and its timing are decisions of the Government.¹⁸⁶
- [292] The Association, as the representative organisation of the federally-appointed judiciary, is obliged to participate in the inquiry. In such circumstances, the Association submits that fairness requires that the Association be fully reimbursed for its costs.¹⁸⁷
- [293] The Government in reply submits that the consistent position of the Government has been that full funding is not necessary to facilitate meaningful participation in the process, and that it would discourage parsimony with regard to the use of public resources. It is not in the public interest to give the judiciary unchecked discretion in deciding what legal costs should be incurred. It is the Government's view that two-thirds indemnification of costs is sufficient to assist in defraying legal costs associated with participating with a referral under section 26(4) of the *Judges Act*. Using the example of the only process ever initiated under section 26(4), the amounts paid by the judiciary for legal costs on a per-judge basis are minimal.¹⁸⁸
- [294] The Ministerial referral in May 2019 is the only time that section 26(4) of the *Judges Act* has ever been used. We do not believe that the limited use of this provision is justification for departing from the standard established in the *Act* of two-thirds funding for the legal costs associated with participation before the Commission. Accordingly, we are not persuaded there is any basis to make a recommendation that costs be payable on a different

¹⁸³ Judiciary Submission, para 191.

¹⁸⁴ Judiciary Submission, para 192.

¹⁸⁵ Judiciary Submission, para 194.

¹⁸⁶ Judiciary Submission, para 195.

¹⁸⁷ Judiciary Submission, para 196.

¹⁸⁸ Government Reply, paras 76-77.

basis than under section 26.3(2) of *the Act*. Should use of this referral power become much more common in the future then this issue can be revisited.

F. PROPOSED NEW MEDICAL ASSISTANCE FOR JUDGES WHO RESIDE IN REMOTE LOCATIONS

[295] The Government proposes creating a new medical assistance provision for judges in receipt of a northern allowance under section 27(2) of the *Judges Act* – i.e. judges of the Supreme Court of Newfoundland and Labrador who are resident in Labrador and each judge of the Supreme Court of Yukon, the Supreme Court of the Northwest Territories and the Nunavut Court of Justice.

[296] The proposed new medical assistance would cover reasonable travel expenses incurred when a judge who receives a northern allowance under the *Act* is required to travel for non-elective medical or dental treatment. This has been identified by the FJA as an occasional need.¹⁸⁹

[297] We agree that this is a reasonable provision for judges living in remote regions where travel may be required in order to receive necessary medical or dental treatment.

Recommendation 7

Judges in receipt of a northern allowance under section 27(2) of the *Judges Act* be entitled to claim reasonable medical travel expenses actually incurred when the judge is required to travel for non-elective medical or dental treatment.

¹⁸⁹ Government Submission, para 138.

CHAPTER 5 - FUTURE DATA COLLECTION**Recommendation 8**

The following preparatory work should begin now so that the Seventh Quadrennial Commission has before it adequate and appropriate additional data from which to work:

1. Data from the CRA as to levels of professional income reported through professional corporations on a gross and net professional income basis. Recognizing that this may require manual compilation, a statistically significant sample size within the current 17,871 such corporations should be undertaken in sufficient time to be of use to the Seventh Quadrennial Commission;
2. Where possible, the CRA to report on the extent to which professional corporations are used to retain professional income as opposed to pay out or dividend it to the professional, again on a statistically significant sample size;
3. Where possible, the CRA to report on the use of individual pension plans within a lawyer professional corporation;
4. More detailed data on the differential in value between the pension entitlement in the DM-3 category and the judicial annuity;
5. In addition to the data currently available, the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs begin preparation now of statistical data for each province and territories as to:
 - (a) total judicial vacancies;
 - (b) a breakdown of applicants (as opposed to appointees) into basic categories such as private sector partner, private sector non partner, public sector, public interest or non-profit sector, other like academic, corporate, etc.;
 - (c) compensation levels of appointees immediately prior to their appointment; and
 - (d) the source of applicants by province, geographic region and where applicable large urban centers;

all during the current quadrennial period and provide data over a sufficient time span to identify material trends.

CHAPTER 6 – CONCLUSION

- [298] The Commission has carefully considered all issues before it. This Report represents our unanimous views, in light of the criteria of section 26(1.1) of the *Judges Act*, as to what best serves the public interest with respect to judicial compensation and benefits for this quadrennial period.
- [299] We are now at a crossroad in terms of the quality of the data upon which a future Quadrennial Commission must rely to make a careful assessment of the criteria set under section 26(1.1) of the *Judges Act*.
- [300] Our judiciary is, with good reason, much admired by all Canadians and is the envy of the world. We can never take for granted such a fundamental institution, even in as democratic a political fabric as we enjoy in Canada.
- [301] The next Quadrennial Commission must be equipped with the most up to date relevant data so that its deliberations can be based on a record that enables it to determine whether trends and risks expressed in the submissions to us can be fully evaluated with current evidence beginning in 2024.
- [302] We urge the parties to this Quadrennial Commission to begin that process immediately.
- [303] We thank all of them for the quality of their contributions and for their responsiveness both of which have been of great assistance to us in the completion of our task.

CHAPTER 7 – LIST OF ALL RECOMMENDATIONS

1. **Judges' salaries should continue to be adjusted annually on the basis of increases in the Industrial Aggregate Index, in accordance with section 25(2) of the *Judges Act*.**
2. **No salary differential should be paid to puisne appellate judges.**
3. **Taking into account the deferral of the start of our inquiry due to the COVID-19 pandemic, effective April 1, 2021 judges' salaries have already been set as they should be at the following levels:**

Supreme Court of Canada:

Chief Justice	\$464,300
Puisne Judges	\$429,900

Federal Court of Appeal, Federal Court, Tax Court and Court Martial Appeal Court:

Chief Justices	\$395,900
Associate Chief Justices	\$395,900
Puisne Judges	\$361,100
Prothonotaries	\$288,800

Provincial and Territorial Courts of Appeal and Superior Courts:

Chief Justices	\$395,900
Senior Associate Chief Justices	\$395,900
Associate Chief Justices	\$395,900
Puisne Judges	\$361,100

4. **That prothonotaries be entitled to be paid, up to the same maximum as a Federal Court judge, for reasonable incidental expenditures that the fit and proper execution of the office of prothonotary may require, to the extent that the prothonotary has actually incurred the expenditures and is not entitled to be reimbursed for them under any other provision of the *Judges Act*.**

-
5. **The incidental allowance provided under section 27(1) of the *Judges Act* be increased from \$5,000 to \$7,500 per judge per year.**

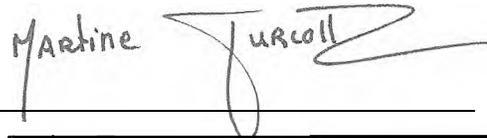
 6. **That the maximum amounts allowable for representational allowance provided for under section 27(6) of the *Judges Act* be established as follows:**
 - (a) **the Chief Justice of Canada, \$25,000;**
 - (b) **each puisne judge of the Supreme Court of Canada, \$15,000;**
 - (c) **the Chief Justice of the Federal Court of Appeal and each Chief Justice described in sections 12 to 21 as the chief of a province, \$17,500 each;**
 - (d) **Chief Justices referred to in sections 10 to 21 of the *Act*, \$15,000 each;**
 - (e) **the Chief Justices of the Court of Appeal of Yukon, the Court of Appeal of the Northwest Territories, the Court of Appeal of Nunavut, the Supreme Court of Yukon, the Supreme Court of the Northwest Territories and the Nunavut Court of Justice, \$15,000 each;**
 - (f) **the Chief Justice of the Court Martial Appeal Court of Canada, \$15,000;**
 - (g) **the Senior Judge of the Family Court and each Regional Senior Judge of the Superior Court of Justice in and for the Province of Ontario, \$7,500 each.**

 7. **Judges in receipt of a northern allowance under section 27(2) of the *Judges Act* be entitled to claim reasonable medical travel expenses actually incurred when the judge is required to travel for non-elective medical or dental treatment.**

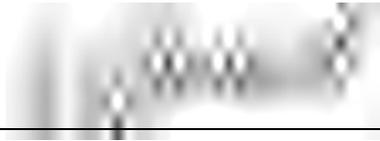
 8. **The following preparatory work should begin now so that the Seventh Quadrennial Commission has before it adequate and appropriate additional data from which to work:**
 1. **Data from the CRA as to levels of professional income reported through professional corporations on a gross and net professional income basis. Recognizing that this may require manual compilation, a statistically significant sample size within the current 17,871 such corporations should be undertaken in sufficient time to be of use to the Seventh Quadrennial Commission;**
 2. **Where possible, the CRA to report on the extent to which professional corporations are used to retain professional income as opposed to pay out or dividend it to the professional, again on a statistically significant sample size;**

-
- 3. Where possible, the CRA to report on the use of individual pension plans within a lawyer professional corporation;**
 - 4. More detailed data on the differential in value between the pension entitlement in the DM-3 category and the judicial annuity;**
 - 5. In addition to the data currently available, the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs begin preparation now of statistical data for each province and territories as to:**
 - (a) total judicial vacancies;**
 - (b) a breakdown of applicants (as opposed to appointees) into basic categories such as private sector partner, private sector non partner, public sector, public interest or non-profit sector, other like academic, corporate, etc.;**
 - (c) compensation levels of appointees immediately prior to their appointment; and**
 - (d) the source of applicants by province, geographic region and where applicable large urban centers;**

all during the current quadrennial period and provide data over a sufficient time span to identify material trends.

A handwritten signature in black ink that reads "Martine Turcotte". The signature is written in a cursive style with a large, stylized flourish at the end.

Martine Turcotte
Chair



Margaret Bloodworth
Commissioner

A handwritten signature in black ink that reads "Peter Griffin". The signature is written in a cursive style with a large, stylized flourish at the end.

Peter Griffin
Commissioner

LIST OF APPENDICES

Appendix A..... Department of Justice, “Appointments to the Judicial Compensation and Benefits Commission” (June 17, 2020)

Appendix B..... News Release and Notice, “Quadrennial Judicial Compensation and Benefits Commission begins Inquiry” (December 16, 2020)

Appendix C..... Ruling respecting request for deferral of commencement date of June 1, 2020 (June 10, 2020)

Appendix D..... List of Hearing Participants

Appendix E..... List of Documents Received

LIST OF FOOTNOTES

- [1] R.S.C., 1985, c. J-1, as amended [**Judges Act**].
- [2] Department of Justice, “Appointments to the Judicial Compensation and Benefits Commission” (June 17, 2020), Appendix A to this Report.
- [3] News Release and Notice of the Judicial Compensation and Benefits Commission “Quadrennial Judicial Compensation and Benefits Commission begins Inquiry” (December 16, 2020), Appendix B to this Report.
- [4] *Constitution Act, 1867* (UK), 30 & 31 Vict, c 3, reprinted in R.S.C., 1985, Appendix II, No 5. [**Constitution Act**].
- [5] *Ref re Remuneration of Judges of the Prov Court of PEI; Ref re Independence and Impartiality of Judges of the Prov Court of PEI*, [1997] 3 SCR 3 [**PEI Reference**].
- [6] *Mackin v. New Brunswick (Minister of Finance); Rice v. New Brunswick*, [2002] 1 SCR 405, para 116.
- [7] *PEI Reference*, para 115; *Provincial Court Judges’ Assn of New Brunswick v. New Brunswick (Minister of Justice); Ontario Judges’ Assn v. Ontario (Management Board); Bodner v. Alberta; Conférence des juges du Québec v. Québec (Attorney General); Minc v. Québec (Attorney General)*, [2005] 2 SCR 286 [**Bodner**], para 7.
- [8] *PEI Reference*, paras.167-175; *Bodner*, paras 13-21.
- [9] *Judges Act*.
- [10] Joint Book of Documents, tabs 9 to 13.
- [11] Sections 9-22 of the *Judges Act*.
- [12] *Judges Act*, section 26.11.
- [13] Ruling respecting request for deferral of commencement date of June 1, 2020 (June 10, 2020), Appendix C to this Report.
- [14] Appendix B to this Report.
- [15] Joint Book of Documents, tabs 9 to 15 and Judiciary Book of Exhibits and Documents, tabs 20 to 24.
- [16] *Bodner*, at para 14.
- [17] Rémillard Report, paras 23, 24, 26.

-
- [18] Judiciary Submission, table 6 and paras 137-138.
- [19] McLennan Report at 42-43.
- [20] Report of Stéphane Leblanc and André Pickler, Judiciary Submission, Exhibit B, at 2; letter from Christopher Rugar dated May 14, 2020 [sic].
- [21] Letter from Christopher Rugar dated May 14, 2020 [sic].
- [22] Government Submission, para 61.
- [23] Report of Stéphane Leblanc and André Pickler, Judiciary Submission, Exhibit B.
- [24] Second Report of Stéphane Leblanc and André Pickler, Judiciary Reply, Exhibit B.
- [25] See for example the chart at para 87 of the Government Submission where, for the 2019 taxation year and applying certain filters, the target group of all self-employed lawyers in the CRA data set is reduced to only 19%, or 2,990 of the original 15,510. Using different filters, the target group is reduced to 6%, see letter dated May 26, 2021 from Kirk G. Shannon.
- [26] Block Report, paras 108, 111.
- [27] Judiciary Submission, see table following para 105.
- [28] Letter dated May 26, 2021 from Kirk G. Shannon.
- [29] Letter dated May 26, 2021 from Kirk G. Shannon.
- [30] Judiciary Submission, para 152.
- [31] Government Reply, para 53.
- [32] Letters dated May 11, 2021 and May 14, 2020 [sic] from Christopher Rugar and May 26, 2021 from Kirk G. Shannon.
- [33] McLennan Report at 9.
- [34] Joint Book of Documents, volume 1, tab 11.
- [35] Fall Economic Statement 2020 at 97, Joint Book of Documents, volume 2, tab 25.
- [36] Budget 2021, table A1.2, Government Supplemental Book of Documents, tab 3.
- [37] Budget 2021, table A1.1, Government Supplemental Book of Documents, tab 3.

-
- [38] The Policy and Economic Analysis Program of the Rotman School of Management forecast of March 19, 2021 attached to the first Report of Professor Douglas E. Hyatt, dated March 29, 2021 while more optimistic is not very different: (5.4%), 6.0%, 3.8%, 2.4% and 2.0% for 2020-2024. See Exhibit A.2 to the Judiciary Submission.
- [39] Government Submission, para 16.
- [40] Government Reply, para 21.
- [41] Judiciary Submission, paras 4-5.
- [42] Judiciary Submission, para 49.
- [43] Judiciary Reply, para 79.
- [44] Prothonotaries Submission, para 45.
- [45] Government Submission, para 22.
- [46] Judiciary Reply, para 77 and footnote 80.
- [47] Hearing Transcript at 33: 7-12.
- [48] Canadian Bar Association Submission at 9.
- [49] Canadian Bar Association Submission at 6.
- [50] Government Response to the Block Report, Joint Book of Documents, volume 1, tab 11.
- [51] Government Response to the Levitt Report, Joint Book of Documents, volume 1, tab 12, at 3.
- [52] *PEI Reference*, paras 131-135.
- [53] Judiciary Submission, paras 63-64.
- [54] Hearing Transcript at 42-52.
- [55] Judiciary Submission, para 66.
- [56] Hearing Transcript at 77-78.
- [57] Hansard, December 18, 1980 at 5897.
- [58] Government Submission, para 42.
- [59] Government Reply, paras 56-57.

-
- [60] Government Submission, para 102.
- [61] Judiciary Reply, paras 46-49 and Judiciary Supplemental Book of Exhibits and Documents, tabs 2 to 7.
- [62] Rémillard Report, para 85.
- [63] Report of Mark Szekely, Government Book of Documents, tab 5.
- [64] Report of Peter Gorham, paras 69-71, Government Book of Documents, tab 4.
- [65] Hansard, December 1, 1980 at 5207.
- [66] House of Commons Standing Committee on Justice and Legal Affairs, February 19, 1981 (Issue 14), at 14:29.
- [67] Levitt Report, para 46.
- [68] Rémillard Report, paras 36-42.
- [69] Government Submission, para 32.
- [70] Government Submission, para 33.
- [71] Judiciary Reply, paras 117-118.
- [72] Prothonotaries Reply, paras 3, 8, 10.
- [73] Letter from the Office of the Chief Actuary, Office of the Superintendent of Financial Institutions, February 26, 2021, Joint Book of Documents, volume 2, tab 23.
- [74] Though the projection on February 26, 2021 was 6.7%, the actual Industrial Aggregate provided to the FJA by Statistics Canada on March 31, 2021 for the purpose of section 25 of the *Judges Act* was 6.6%, Government Supplemental Book of Documents, tab 1.
- [75] Report of Peter Gorham, paras 74-78, Government Book of Documents, tab 4.
- [76] Government Submission, para 27.
- [77] Hearing Transcript at 273: 17-21 (Prothonotaries) and 343-344 (Judiciary).
- [78] Scott Report at 14, Judiciary Book of Exhibits and Documents, tab 24.
- [79] Guthrie Report at 8, Judiciary Book of Exhibits and Documents, tab 21.
- [80] Block Report, paras 108, 111.
- [81] Rémillard Report, para 47.

-
- [82] Judiciary Submission, para 103.
- [83] Judiciary Submission, para 104 and graph 1.
- [84] Judiciary Submission, para 118 and table 3.
- [85] Government Submission, para 113.
- [86] Government Reply, paras 30, 32.
- [87] Government Reply, para 27.
- [88] Letter from Christopher Rupar dated May 14, 2020 [sic].
- [89] Letter from Kirk G. Shannon dated May 26, 2021.
- [90] Block Report, paras 108, 111.
- [91] Rémillard Report, para 55.
- [92] Judiciary Submission at 35, graph 1.
- [93] Judiciary Submission at 38, table 1.
- [94] Letter from Christopher Rupar dated May 14, 2020 [sic].
- [95] Letter from Christopher Rupar dated May 14, 2020 [sic].
- [96] Block Report, para 106.
- [97] Report of Peter Gorham, paras 219-222, Government Book of Documents, tab 4.
- [98] Judiciary Reply at 29, table 1, and letter from Kirk G. Shannon dated May 26, 2021. These decreases were noted for income greater than \$80,000 in both the 44-56 and age-weighted groups, and both nationally and in the top ten CMAs.
- [99] Government Submission, chart at para 60.
- [100] Judiciary Submission at 53, table 6 and para 138.
- [101] Report of Stéphane Leblanc and André Pickler where they state that lawyers in private practice earning an income of \$200,000 and \$300,000 or more generally consider it beneficial to incorporate a professional corporation, Judiciary Submission, Exhibit B at 2; letter from Christopher Rupar dated May 14, 2020 [sic].
- [102] McLennan Report at 43.
- [103] Rémillard Report, para 63.

-
- [104] Report of Professor Douglas E. Hyatt at 4, Judiciary Submission, Exhibit A.
- [105] Government Submission, paras 64-66.
- [106] Judiciary Reply, paras 53-55.
- [107] Rémillard Report, para 61.
- [108] Government Reply, para 58, and Joint Book of Documents, volume 2, tab 21, table 1.
- [109] Government Submission, paras 78-79.
- [110] Rémillard Report, para 67.
- [111] Report of Sandra Haydon & Associates at 5, Judiciary Reply, Exhibit C.
- [112] Judiciary Submission, para 134.
- [113] Rémillard Report, para 69.
- [114] Letter from Kirk G. Shannon dated May 26, 2021, table 1.
- [115] Government Submission, paras 89-100.
- [116] Judiciary Reply, para 86.
- [117] Hearing Transcript at 109: 16-18.
- [118] Government Reply, paras 67-75.
- [119] Hearing Transcript at 245: 9-20.
- [120] Hearing Transcript at 246: 10-11.
- [121] Hearing Transcript at 12: 15-20.
- [122] Hearing Transcript at 12: 24-25, 13: 1-3.
- [123] Hearing Transcript at 13: 24-25, 14: 1-4.
- [124] Rémillard Report, paras 26-27.
- [125] Government Submission, para 12.
- [126] Rémillard Report, para 107.
- [127] Rémillard Report, para 105.
- [128] Hearing Transcript at 341: 9-13.

-
- [129] Hearing Transcript at 336: 21-22.
- [130] Block Report, para 131.
- [131] Levitt Report, para 65 b).
- [132] Rémillard Report, paras 98-102.
- [133] Rémillard Report, paras 96-97.
- [134] Rémillard Report, para 108.
- [135] Letter from François Lemire, Office of the Chief Actuary, Office of the Superintendent of Financial Institutions, dated February 26, 2021, Joint Book of Documents, tab 23.
- [136] Judiciary Submission, paras 154-155.
- [137] Levitt Report, para 52.
- [138] *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7.
- [139] Prothonotaries Submission, paras 29-31.
- [140] Prothonotaries Submission, para 28.
- [141] Prothonotaries Submission, para 10.
- [142] Prothonotaries Submission, para 10.
- [143] Prothonotaries Submission, para 7.
- [144] Rémillard Report, para 155 and Recommendation 6.
- [145] Prothonotaries Submission, para 70 and Government Submission, para 145.
- [146] Prothonotaries Submission, para 62.
- [147] Prothonotaries Submission, para 65 and Government Submission, para 146.
- [148] *Judges Act* sections 27(1) and (1.1), Guidelines on the Incidental Allowance on the FJA's website, and Prothonotaries Submission, para 77.
- [149] Rémillard Report, paras 156-159 and Recommendation 7.
- [150] Prothonotaries Submission, paras 78-79.
- [151] Government Reply, para 79.

-
- [152] Prothonotaries Submission, paras 82-83.
- [153] Prothonotaries Submission, para 87.
- [154] Prothonotaries Submission, para 89.
- [155] Government Reply, para 80.
- [156] *National Defence Act*, R.S.C., 1985, c. N-5.
- [157] Submission of Chief Justice Bell at 9-10.
- [158] Submission of Chief Justice Bell at 10-11.
- [159] Submission of Chief Justice Bell at 12-14.
- [160] Submission of Chief Justice Bell at 22.
- [161] Submission of Chief Justice Bell at 5, 6, 9, 10, 12, 13 and 16-18.
- [162] *Courts Administration Service Act*, S.C. 2002, c. 8.
- [163] Government Reply, para 81.
- [164] Government Reply, paras 82-83.
- [165] Government Reply, para 84.
- [166] Rémillard Report, paras 151-152.
- [167] Hearing Transcript at 276: 14-18.
- [168] Judiciary Submission, para 161.
- [169] The FJA's Guidelines on the Incidental Allowance.
- [170] Judiciary Submission, para 166.
- [171] Judiciary Submission, para 175.
- [172] Report of Professor Douglas E. Hyatt at 5, Judiciary Submission, Exhibit A.
- [173] Government Reply, paras 61-62.
- [174] Judiciary Submission, paras 168-170.
- [175] Judiciary Submission, para 182.
- [176] Judiciary Submission, para 180.

-
- [177] Judiciary Submission, para 183 and Exhibit A Report of Prof. Douglas E. Hyatt at 5.
- [178] Government Reply, paras 63-64.
- [179] Judiciary Submission, para 186.
- [180] Judiciary Submission, para 187.
- [181] Government Reply, para 66.
- [182] Letter from the Honourable David Lametti to the Rémillard Commission – Annex A to the June 18, 2019 Notice of the Rémillard Commission, posted on the Quadrennial Commission website.
- [183] Judiciary Submission, para 191.
- [184] Judiciary Submission, para 192.
- [185] Judiciary Submission, para 194.
- [186] Judiciary Submission, para 195.
- [187] Judiciary Submission, para 196.
- [188] Government Reply, paras 76-77.
- [189] Government Submission, para 138.

Canada.ca > Department of Justice Canada

Appointments to the Judicial Compensation and Benefits Commission

From: Department of Justice Canada

News release

June 17, 2020 – Ottawa – Department of Justice Canada

The Honourable David Lametti, Minister of Justice and Attorney General of Canada, today announced the re-appointments of Margaret Bloodworth and Peter Griffin, and the appointment of Martine Turcotte as Chair, to the Judicial Compensation and Benefits Commission.

The Judicial Compensation and Benefits Commission, also known as the Quadrennial Commission, is established under the *Judges Act* (the Act) to examine the adequacy of the salaries and benefits of the federally appointed judiciary. Additional information on the Judicial Compensation and Benefits Commission is available at quadcom.gc.ca.

Biographies

Margaret Bloodworth of Ottawa is re-appointed as the member nominated by the Minister of Justice and Attorney General of Canada. Ms. Bloodworth, a native of Winnipeg, received her LLB from the University of Ottawa and was called to the bar in 1979. Ms. Bloodworth had a distinguished career with the federal public service that spanned more than 30 years. She held senior positions with several departments, including serving as Deputy Minister at Transport Canada, National Defence, and Public Safety and as Associate Secretary to the Cabinet and National Security Advisor from 2006 until her retirement in 2008. Ms. Bloodworth is a member of the Order of Canada and received the Public Service of Canada Outstanding Achievement Award and the Vanier Medal of the Institute of Public Administration of Canada. She is currently Vice Chair of the Board of the Canada Foundation for Innovation, including Chair of its Nominating and Governance Committee, and Chair of the Canada School of Public Service External Advisory Committee. She has previously served on a number of boards, including the Council of Canadian Academies, where she was Chair, the Ottawa Community Foundation, and Cornerstone Housing for Women.

Peter Griffin of Toronto is re-appointed as the member nominated by the judiciary. Mr. Griffin obtained his LLB from Queen's University's Law School in 1977 and was admitted to the bar in 1980. Mr. Griffin is past Managing Partner at Lenczner Slaght and one of the firm's founding partners. He is widely recognized as one of the top litigators in Canada, particularly in the areas of corporate commercial litigation, class actions, securities matters, insolvency, and professional liability. In some 40 years as a member of Ontario's legal community, he has appeared before all levels of court in the province and before the Supreme Court of Canada. A past President of the Advocates' Society, Mr. Griffin is also a Fellow of the American College of Trial Lawyers, where he served as Chair of the Ontario Committee. He is a frequent speaker at conferences and programs on legal issues, including the challenges of cross-border litigation.

Martine Turcotte of Montreal is appointed Chair following her nomination by the other two members of the Judicial Compensation and Benefits Commission. Ms. Turcotte has a BCL and LLB from McGill University and an MBA from London Business School. Ms. Turcotte had a distinguished career at BCE Inc. and Bell Canada from August 1988 until January 2020 as corporate and general lawyer, manager, and leader. Rising to the position as Vice-Chair Quebec reporting to the President and Chief Executive Officer, she was responsible for driving the company's business, government and community investment initiatives across Quebec. This followed service as the Executive Vice President Chief Legal and Regulatory Officer. Ms. Turcotte volunteers as a board member with organizations such as McGill

University, Théâtre Espace Go, Empire Company Limited / Sobeys, and CIBC. She was named as Advocatus Emeritus by the Québec Bar (2009) in recognition of career excellence, and is a Top 100 Most Powerful Women in Canada award winner (2005, 2006 and 2007) and Hall of Fame (2008).

Quick facts

- The first Judicial Compensation and Benefits Commission was established in September 1999 to implement the requirements set out by the Supreme Court of Canada in 1997 to ensure the financial security of the judiciary, which is a core component of the constitutional principle of judicial independence. Subsequent Commissions were established in 2003, 2007, 2011 and 2015.
- The Commission consists of three members appointed by the Governor in Council. One member is nominated by the federal Minister of Justice and the other by the judiciary. These two members then nominate a Chair. The Act allows members to be re-appointed for one additional term.
- Under the Act, a new Commission is established every four years to examine the adequacy of judicial salaries and benefits. The Commission provides a report containing its recommendations to the federal Minister of Justice, who has four months in which to respond.

Associated links

- [Judicial Compensation and Benefits Commission](#)

Contacts

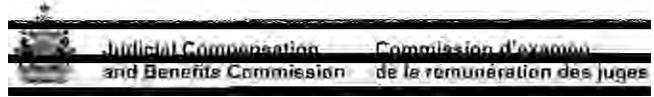
For more information, media may contact:

Rachel Rappaport
Press Secretary
Office of the Minister of Justice
613-992-6568

Media Relations
Department of Justice Canada
613-957-4207
media@justice.gc.ca

Search for related information by keyword: [LW Law](#) | [Department of Justice Canada](#) | [Canada](#) | [Justice](#) | [general public](#) | [news releases](#) | [Hon. David Lametti](#)

Date modified:
2020-06-17



Quadrennial Judicial Compensation and Benefits Commission Begins Inquiry

Ottawa, Ont. – December 16, 2020

The quadrennial Judicial Compensation and Benefits Commission, has begun its inquiry into the adequacy of the salaries and benefits paid to federally-appointed judges and to prothonotaries of the Federal Court. The Commission welcomes comments from the public. A Notice setting out filing deadlines and directions for parties wishing to send in submissions can be found on the Commission's Website at www.quadcom.gc.ca.

Quick Facts

- The inquiry is held every four years, pursuant to s. 26 of the *Judges Act*.
- The first Quadrennial Commission was established in September 1999, with subsequent Commissions in 2003, 2007, 2011 and 2016. This is the sixth Commission.
- The Commission consists of three members appointed by the Governor in Council. One member is nominated by the judiciary, and in the case of this Commission that member is Peter Griffin. The second member is nominated by the Minister of Justice and Attorney General of Canada. In this instance, that member is Margaret Bloodworth. These two members together nominated Martine Turcotte to act as the Chair of the Commission.
- In conducting its inquiry, the Commission examines the various submissions it receives keeping in mind the following factors:
 1. the prevailing economic conditions in Canada, including the cost of living, and the overall economic and current financial position of the federal government;
 2. the role of financial security of the judiciary in ensuring judicial independence;
 3. the need to attract outstanding candidates to the judiciary; and
 4. any other objective criteria that the Commission considers relevant.
- Under the provisions of the *Judges Act* the Commission must submit a report containing its recommendations to the Minister of Justice, who shall respond to the report within four months of receiving it.

Contact

Louise Meagher
Executive Director
Judicial Compensation and Benefits Commission
T. (613) 995-5140
louise.meagher@quadcom.qc.ca

Search for related information by keyword

[Judicial Compensation and Benefits Commission Law](#)

Date modified: 2020-12-16

***Judicial Compensation and
Benefits Commission***



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

NOTICE

December 16, 2020

The Judicial Compensation and Benefits Commission was established in 1999 to inquire every four years into the adequacy of the salaries and other amounts payable to federally-appointed judges under the *Judges Act* and into the adequacy of judges' benefits generally. In 2014, the *Act* was amended to provide that for the purposes of the inquiry the prothonotaries of the Federal Court be considered as judges. Under the provisions of the *Act*, the Commission must submit a report containing its recommendations to the Minister of Justice within nine months after the date of commencement of its inquiry. The Minister shall respond to the report within four months after receiving it. In its Ruling dated June 10, 2020, the Commission, with the consent of the Minister of Justice and the judiciary, postponed the commencement date of its inquiry from June 1, 2020 to December 1, 2020.

The Commission invites parties wishing to comment on matters within the Commission's mandate to forward their written submissions, in either official language, preferably in electronic format, to: info@quadcom.gc.ca. Paper versions of submissions will also be accepted at the Commission's offices at 99 Metcalfe Street, 8th floor, Ottawa, Ontario, K1A 1E3. Parties wishing to make an oral presentation at the Commission's hearings, which will be held by videoconference, should indicate so when they file their written submission. Details on connecting to the hearings will be posted in due course on the Commission's web site at www.quadcom.gc.ca.

The following schedule is established:

- 29 March 2021 – deadline for the Government, the judiciary and prothonotaries to file their principal submissions
- 8 April 2021 – deadline for other parties to file their principal submissions
- 30 April 2021 – deadline for filing reply submissions
- 10 and 11 May 2021 – public hearing by videoconference

All submissions will be posted on the Commission's web site.

Chairperson
Martine Turcotte

Commissioners
Margaret Bloodworth
Peter Griffin

Executive Director
Louise Meagher

***Judicial Compensation
and Benefits Commission***



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

Chairperson / Présidente
Martine Turcotte

Members / Membres
Margaret Bloodworth
Peter Griffin

99 rue Metcalfe Street
Ottawa, Ontario K1A 1E3

Executive Director / Directrice exécutive
Louise Meagher

T. 613-995-5140

e-mail/courriel : info@quadcom.gc.ca

**Ruling Respecting Request for Deferral of Commencement Date of
June 1, 2020**

June 10, 2020

Request for Deferral of Commencement Date: By way of letter of June 1, 2020 from counsel for the Canadian Superior Court Judges Association written with the concurrence and support of the Government of Canada and the Federal Court Prothonotaries, this Commission has been asked to defer the commencement date for the Commission's inquiry as provided for in s. 26(2) of the *Judges Act* from June 1, 2020, to December 1, 2020, pursuant to the discretion granted to the Commission to postpone the date of commencement of a quadrennial inquiry under s. 26(3) of the *Judges Act*.

The grounds for the request, concurred in by all counsel, are based on the uncertainty created by the COVID-19 pandemic, its ramifications through Canadian society and the economy and its effect on certain deadlines necessary between the parties for the exchange of information relevant to their respective positions before the Commission.

The request letter of June 1, 2020 is attached as **Schedule "A"** to this Ruling.

Consent: The federally appointed judiciary (which the *Judges Act* deems to include the Federal Court Prothonotaries) and the Minister of Justice on behalf of the Government of Canada (the "parties") have executed a consent as contemplated by s. 26(3) of the *Judges Act*. The consent is appended to this Ruling as **Schedule "B"**.

It is the expectation of the Commission that a postponement of the commencement date by six months will be adequate to permit the parties to complete their exchange of information and proceed with the inquiry commencing on the postponement date of December 1, 2020.

Decision: The Commission accepts as reasonable the request to postpone the commencement date of the inquiry. The disruption within and around the administration of justice and workplaces coupled with the need of the parties to best place their respective positions before the Commission to assist it in its inquiry all support such an order.

Accordingly the Commission orders that:

1. The commencement date of June 1, 2020 provided for in s. 26(2) of the *Judges Act*, is hereby postponed, pursuant to s. 26(3), to December 1, 2020;
2. The parties shall submit a joint report to the Commission by October 31, 2020 as to the status of their information exchange and to confirm their preparedness to proceed with the inquiry commencing December 1, 2020;
3. The parties will establish deadlines between them for the exchange of information consistent with a December 1, 2020 commencement date.

APPENDIX C



June 1, 2020

Schedule A

By email

Ms. Martine Turcotte, Chair
Ms. Margaret Bloodworth, Member
Mr. Peter Griffin, Member
Judicial Compensation and Benefits Commission
99 Metcalfe Street, 8th Floor
Ottawa, Ontario K1A 1E3

Norton Rose Fulbright Canada S.E.N.C.R.L., s.r.l.
1, Place Ville Marie, bureau 2500
Montréal (Québec) H3B 1R1 Canada

F: +1 514.286.5474
nortonrosefulbright.com

Pierre Bienvenu, Ad. E.
+1 514.847.4452
pierre.bienvenu@nortonrosefulbright.com

Madam Chair, Members of the Commission:

2020 Quadrennial Commission—Date of Commencement

I am writing to you on behalf of both the judiciary (including the Federal Court Prothonotaries) and the Government of Canada.

At the outset, allow me to express the parties' gratitude to each one of you for agreeing to serve on the federal Judicial Compensation and Benefits Commission. Judicial independence is a pillar of our democracy and regular inquiry into the adequacy of judicial compensation and benefits by an independent commission has been recognized to be an essential component of the constitutional requirements to preserve and promote the independence of Canada's judiciary.

The *Judges Act* provides for June 1, 2020 as the start date of the Commission's next inquiry. However, the COVID-19 crisis has forced the parties to reconsider the statutory schedule. On April 16, 2020, I wrote to Ms. Bloodworth and Mr. Griffin advising them of the possibility that the parties would be requesting a postponement of the start date of the inquiry. On April 23, after the nomination of Ms. Turcotte as Chair of the Commission, Mr. Rupar wrote to confirm that the parties intended to request a postponement of the start date. As you know, s. 26(3) of the *Judges Act* allows for the Commission, with the consent of the Minister of Justice and the judiciary, to "postpone the date of commencement of a quadrennial inquiry".

Having discussed the appropriate time period by which the start date should be postponed, the parties have agreed to request a postponement of 6 months, such that the start date would be changed to December 1, 2020. The other quadrennial-inquiry dates provided for in the Act would be changed in accordance with the new start date, and the parties have agreed that certain deadlines discussed among themselves for the exchange of information prior to the start date would likewise be postponed by 6 months. In light of the uncertainty surrounding the COVID-19 pandemic and its ramifications throughout Canadian society and the economy, the parties have agreed that they would re-visit the question of the start date in early Fall to assess whether the December 1 start date appears to remain adequate.

June 1, 2020



We trust that the present joint request for a postponement of the start date of the inquiry to December 1, 2020 will meet with your approval. The parties remain at your disposal should you have any questions. On a personal level for each of you, the parties trust that you and yours are keeping well in these challenging times.

Sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Pierre Bienvenu".

Pierre Bienvenu, Ad. E.
Senior Partner

Copy: Ms. Louise Meagher, Executive Director, *Judicial Compensation and Benefits Commission*
Messrs. Christopher Rupar and Kirk Shannon, *Department of Justice, Government of Canada*
Mr. Andrew Lokan, *Paliare Roland Rosenberg Rothstein LLP*
Mr. Azim Hussain, *Norton Rose Fulbright Canada LLP*

APPENDIX C

Schedule B

JUDICIAL COMPENSATION AND BENEFITS COMMISSION

CONSENT OF THE MINISTER OF JUSTICE OF CANADA AND THE JUDICIARY

Section 26(3) of the *Judges Act*

WHEREAS the *Judges Act*, s. 26(2), provides that the Judicial Compensation and Benefits Commission (the "**Commission**") shall commence its inquiry on June 1, 2020;

WHEREAS the COVID-19 pandemic has compelled the federally appointed judiciary (which the *Judges Act* deems to include the Federal Court Prothonotaries) and the Minister of Justice on behalf of the Government of Canada (the "**Parties**") to reconsider the adequacy of the statutory schedule for the Commission's inquiry;

WHEREAS the *Judges Act*, s. 26(3), provides that the Commission may, with the consent of the Minister of Justice and the judiciary, postpone the date of commencement of a quadrennial inquiry;

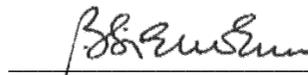
WHEREAS the Parties jointly wrote to the Commission on June 1, 2020 to advise it of their agreement to request the Commission to postpone the commencement date of the inquiry to December 1, 2020, subject to a further adequacy assessment to be made by the Parties in Fall 2020 in light of the social and economic situation prevailing at that time as a consequence of the COVID-19 crisis;

WHEREAS the Commission responded on June 3, 2020, to the Parties' joint correspondence and requested an executed consent instrument upon which the Commission can issue its decision regarding the requested postponement;

NOW THEREFORE the Parties, represented herein by their duly appointed counsel, hereby confirm to the Commission their consent to a postponement of the commencement date of the Commission's quadrennial inquiry from June 1, 2020, to December 1, 2020, that date being subject to a further adequacy assessment by the Parties in Fall 2020.

SIGNED:

Montreal, June 8, 2020



Pierre Bienvenu, Ad. E.
Norton Rose Fulbright Canada LLP
Counsel to the Canadian Superior Courts Judges Association and the
Canadian Judicial Council

Toronto, June 9, 2020



Andrew Lokan
Paliare Roland Rosenberg Rothstein LLP
Counsel to the Prothonotaries of the Federal Court

Ottawa, June 9, 2020



Christopher Ruper
Counsel to the Minister of Justice, Department of Justice, Government
of Canada



APPENDIX D

List of Hearing Participants

The Judicial Compensation and Benefits Commission

Martine Turcotte, Ad. E.
Chair of the Commission

Margaret Bloodworth, CM
Commissioner

Peter Griffin
Commissioner

Louise Meagher
Executive Director

**Representing the Canadian Superior Court Judges Association
and the Canadian Judicial Council**

Pierre Bienvenu, Ad. E.
Senior Partner
Norton Rose Fulbright Canada LLP

Azim Hussain
Partner
NOVAlex

Jean-Simon Schoenholz
Associate
Norton Rose Fulbright Canada LLP

The Honourable David H. Jenkins
Chief Justice of Prince Edward Island

The Honourable Robert G. Richards
Chief Justice of Saskatchewan

The Honourable Martel D. Popescul
Chief Justice of Her Majesty's Court of Queen's Bench for Saskatchewan

The Honourable Thomas E. Cyr
President of the Canadian Superior Courts Judges Association
Judge of the Court of Queen's of New Brunswick - Family Division



APPENDIX D

List of Hearing Participants

The Honourable Kristine Eidsvik

Member of the Board of the Canadian Superior Courts Judges Association
Judge of the Court of Queen's Bench of Alberta

The Honourable Chantal Châtelain

Judge of the Superior Court of Quebec
and Coordinating Judge for the district of Laval

Stephanie Lockhart

Executive Director
Canadian Superior Courts Judges Association

Representing the Federal Court Prothonotaries

Andrew K. Lokan

Partner
Paliare Roland Rosenberg Rothstein LLP

Mandy Aylen

Prothonotary
Federal Court

Representing the Government of Canada

Christopher Rupar

Senior General Counsel
Office of the Assistant Deputy Attorney General
Justice Canada

Kirk G. Shannon

Counsel
Civil Litigation
Justice Canada

Samar Musallam

Counsel
Civil Litigation
Justice Canada



APPENDIX D

List of Hearing Participants

Representing the Court Martial Appeal Court of Canada

Eugene Meehan, Q.C.

Partner
Supreme Advocacy LLP

Cory Giordano

Associate
Supreme Advocacy LLP

The Honourable Richard Bell

Chief Justice
Court Martial Court of Appeal of Canada

The Honourable Edward Scanlan

Judge
Nova Scotia Court of Appeal

Representing Quebec Appellate Judges

The Honourable Jacques Chamberland

Judge
Court of Appeal of Quebec

Representing the Canadian Bar Association

Brad Regehr

President
Canadian Bar Association

Indra Maharaj

Chair, Judicial Issues Subcommittee
Canadian Bar Association



APPENDIX E

LIST OF DOCUMENTS RECEIVED

From the Government of Canada

- Main Submission by the Government of Canada (March 29, 2021)
- Government's Book of Documents (March 29, 2021)
- Joint Books of Documents (Volumes 1 and 2) (March 29, 2021)
- Supplemental Book of Documents from the Government of Canada (April 30, 2021)
- Reply Submission by the Government of Canada (April 30, 2021)
- Replacement chart at paragraph 40 of Reply Submission (May 10, 2021)
- Letter from the Government re Responses to Commission Questions (May 11, 2021)
- Letter from Government to Commission re Undertakings (May 14, 2021)
- Letter from Government to Commission re Undertakings (May 26, 2021)
- Government re Undertakings - 1.Legislative History of the IAI (May 26, 2021)
- Government re Undertakings - 2.1.Applications by city (May 26, 2021)
- Government re Undertakings - 2.2.Report by Committees (May 26, 2021)
- Government re Undertakings - Judicial Applications by CMA (May 26, 2021)
- Reply from Government to Questions in Commission's May 17 Letter (May 26, 2021)

From the Judiciary

- Joint Main Submission from the CSCJA and the CJC (March 29, 2021)
- Book of Exhibits and Documents from the CSCJA and the CJC (March 29, 2021)
- Joint Reply Submission from the CSCJA and the CJC (April 30, 2021)
- Supplemental Book of Exhibits and Documents from the CSCJA and the CJC (April 30, 2021)

From the Federal Court Prothonotaries

- Main Submission from the Prothonotaries (March 29, 2021)
- Reply Submissions from the Prothonotaries (April 30, 2021)
- Book of Documents from the Prothonotaries (April 30, 2021)



APPENDIX E

LIST OF DOCUMENTS RECEIVED

From the Court Martial Court of Appeal of Canada

- Submission on behalf of the Honourable Chief Justice B. Richard Bell (March 26, 2021)
- CMAC Response to Reply Submissions from the Government of Canada (May 7, 2021)
- CMAC Response Book of Documents (May 7, 2021)
- Email from CMAC Lawyer re Documents to Commission (May 11, 2021)
- Letter from CMAC Lawyer to Commission re Submission on Requested Documents (May 14, 2021)

From the Honourable Jacques Chamberland

- Submission by the Honourable Jacques Chamberland (March 10, 2021)
- Submission letter from the Honourable Jacques Chamberland (April 7, 2021)
- Presentation notes from the Honourable Jacques Chamberland (May 11, 2021)

Others

- Soumission du Barreau du Québec (16 février 2021)
- Submission from the Canadian Bar Association (April 8, 2021)
- Email from Ian Bailey (April 13, 2021)
- Reply Submission Letter from the Honourable Gordon L. Campbell (April 29, 2021)

**REPORT ON THE PRE-APPOINTMENT
EARNINGS OF JUDGES FOR THE
DEPARTMENT OF JUSTICE CANADA
IN PREPARATION FOR THE
2007 JUDICIAL COMPENSATION AND
BENEFITS COMMISSION**

January, 2008

Table of Contents

<i>Data</i>	2
<i>Analysis</i>	3
<i>Key Findings</i>	5
<i>Appendix A</i>	6

Haripaul Pannu has been retained by the Department of Justice Canada to conduct an analysis of the pre-appointment net income of federally appointed judges as reported by judges who filed personal income taxes. The study will be used in preparation for the Judicial Compensation and Benefits Commission. The purpose of the study is to analyze the data and identify significant trends in the pre-appointment income of judges.

Data

Data for the analysis of the pre-appointment earnings of federally appointed judges was provided by the Department of Justice. The source of the data was the personal taxation information of judges collected and supplied by Canada Revenue Agency ("CRA").

CRA was provided with a list of 627 judges, who were appointed after 1994 and were active as of July, 2006 or May, 2007. From this list, CRA was able to match 567 judges. CRA extracted the net income data for these judges from the T1 Assessing Master Database, which is CRA's master database system for capturing all filed individual tax returns since 1985. The T1 assessing master database captures assessed individual tax data. This is, taxation data that is the current or updated form of the initial assessed data. This means that CRA has validated and verified the quality, precision and integrity of the data.

The net income for up to five years prior to the year of appointment was extracted for each of the judges. Using the Consumer Price Index, each income figure was adjusted to be comparable with the year following the year of appointment. The five-year average of the adjusted net income was then calculated by CRA. Then, the ratio of the five-year average net income to the salary of a puisne judge for the year following the judge's appointment was calculated.

A ratio of greater than 100% would indicate that the pre-appointment 5-year average net income of the appointed judge as a lawyer was greater than the salary they received as a puisne judge. A ratio less than 100% would indicate that the pre-appointment average net income prior to appointment was less than the salary of a puisne judge for the year following the judge's appointment to the bench.

I have conducted tests of the data for the purposes of determining its reliability and comparability. I tested the internal consistency of the data by examining the distribution and range of the ratios of the net income data.

I have concluded that the data is reliable based on my own internal tests.

A detailed summary of the data is included as Appendix A.

Analysis

The analysis of the data is based on the ratio of the average net income for up to five years prior to appointment to the salary of puisne judge for the year following the judge's appointment.

Data was provided for judges who were self-employed lawyers and employed lawyers. A summary of the breakdown is provided below:

Profile of Pre-appointment Income Information

	<u>Number</u>	<u>Percentage</u>
Employed	178	31%
Self-employed	389	69%
Total	567	100%

The information indicates that 31% of the judges appointed to the federal bench were employed and 69% were self-employed.

Average Ratio of Pre-appointment Income

	<u>Average Ratio</u>
Employed	73%
Self-employed	107%
Total	96%

Judges who were employed had a lower average ratio (73%) than those who were self-employed (107%) prior to appointment.

Judges who were self-employed had net average earnings that were slightly higher than what they received as puisne judges. Whereas, judges who were employed, received a higher income after they were appointed to the bench than when they were employed lawyers.

The range of the ratio is presented in the table below:

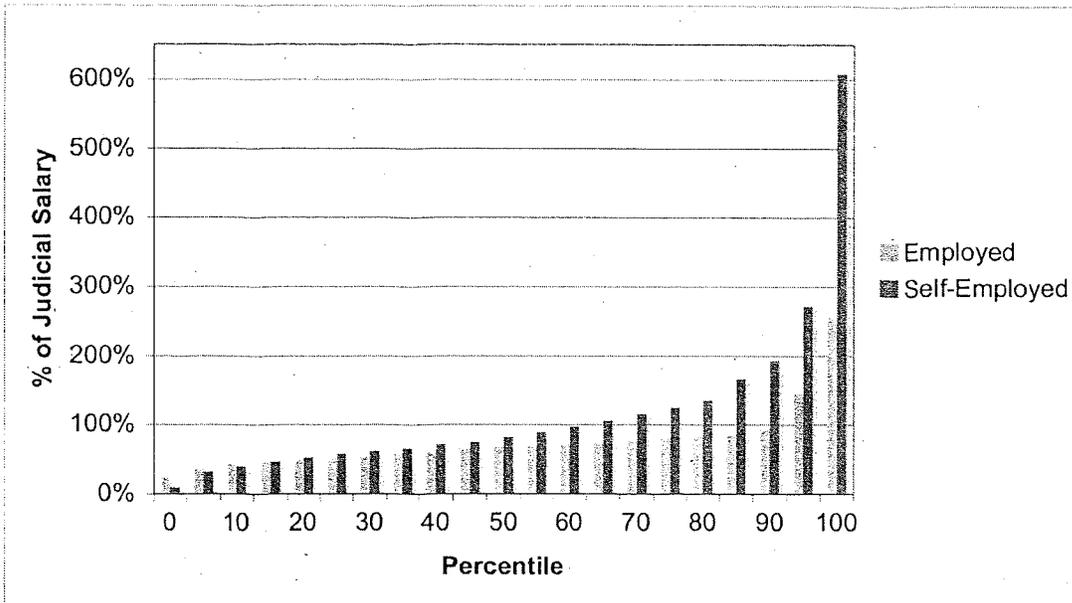
Lowest and Highest Ratio Percentiles

	<u>Fifth Percentile Ratio</u>	<u>95th Percentile Ratio</u>
Employed	37%	145%
Self-employed	33%	272%
Total	35%	237%

The pre-appointment income has a wide range (from a fifth percentile of 35% to a 95th percentile of 237%).

Report on the Pre-appointment Earnings of Federally Appointed Judges

The shape of the distribution of the ratio over the whole group is markedly skewed to the right, as the following chart demonstrates in terms of the sharp rise in the ratio for each percentile.



The skewing of the ratio to the right shows that over 35% of self-employed lawyers had a larger pre-appointment income than what they earned as federally appointed judges.

The median is the middle point of the data. That is, half the data is larger than this amount and half the data is smaller than this amount. It is not impacted by the extreme values at either end of the tails.

Median Ratio

	<u>Median</u>
Employed	68%
Self-employed	83%
Total	74%

Percentile Rank of 100% Ratio

Employed	92%
Self-employed	62%
Total	71%

The percentile rank of a ratio of 100% indicates the percentage of judges who had an average net income equal to or below the salary that they received when appointed to

the bench. That is, 71% of judges had an average net income below what they received when they were appointed to the bench. In particular, 92% of judges who were employed received a higher income when appointed to the bench (62% for judges who were self-employed).

The data indicates that lawyers from all income ranges accept appointments to the judiciary. 29% of judges received a lower income when appointed to the bench than when they were practicing law. In particular, 38% of judges who were self-employed received a lower income when appointed to the bench (8% for judges who were employed). In fact, 10% of judges who were self-employed received an income that was less than half of what they received prior to their appointment to the bench.

Key Findings

The following are the key findings of the pre-appointment income of federally appointed judges:

- 31% of judges were employed and 69% were self-employed prior to their appointment to the bench;
- the pre-appointment income had a wide range, from a fifth percentile of 35% to a 95th percentile of 237%;
- 35% of judges who were self-employed had a higher pre-appointment income than what they earned as federally appointed judges;
- 29% of judges received a lower income when appointed to the bench than when they were practicing law (38% for judges who were self-employed and 8% for judges who were employed); and
- 10% of judges who were self-employed received an income that was less than half of what they received prior to their appointment to the bench.

Appendix A

Data of ratio of pre-appointment net income to the salary when appointed to the Bench

Count of Ratio	<u>Employed</u>	<u>Self- Employed</u>	<u>Total</u>
0% - 9%	-	1	1
10% - 19%	-	2	2
20% - 29%	3	11	14
30% - 39%	9	22	31
40% - 49%	26	33	59
50% - 59%	30	39	69
60% - 69%	33	37	70
70% - 79%	32	44	76
80% - 89%	21	25	46
90% - 99%	9	27	36
100% - 149%	6	81	87
150% - 199%	4	29	33
200% - 249%	4	14	18
250% - 299%	1	10	11
300% - 349%	-	6	6
350% - 399%	-	3	3
400% - 449%	-	2	2
450% - 499%	-	1	1
500% and over	-	2	2
Total	178	389	567

Report on the Pre-appointment Earnings of Federally Appointed Judges

Data of ratio of pre-appointment net income to the salary when appointed to the Bench

	<u>Employed</u>	<u>Self- Employed</u>	<u>Total</u>
Number	178	389	567
Average	73%	107%	96%
Median	68%	83%	74%
Percentile			
0	24%	10%	10%
5	37%	33%	35%
10	43%	41%	42%
15	47%	47%	47%
20	49%	54%	51%
25	52%	59%	56%
30	54%	62%	59%
35	58%	67%	63%
40	61%	72%	68%
45	66%	76%	71%
50	68%	83%	74%
55	70%	90%	79%
60	72%	98%	84%
65	73%	107%	90%
70	77%	117%	99%
75	80%	125%	110%
80	83%	135%	124%
85	86%	167%	140%
90	94%	193%	176%
95	145%	272%	237%
100	257%	608%	608%

SUPPLEMENTARY REPLY SUBMISSION

of the

CANADIAN SUPERIOR COURTS JUDGES ASSOCIATION

and the

CANADIAN JUDICIAL COUNCIL

to the

JUDICIAL COMPENSATION AND BENEFITS COMMISSION

in respect of

THE CRA PRE-APPOINTMENT INCOME DATA OF JUDGES

**Pierre Bienvenu
Azim Hussain
Ogilvy Renault LLP**

February 12, 2008

TABLE OF CONTENTS

PREFACE	1
OVERVIEW	1
I. DESCRIPTION OF THE PAI DATA	2
II. NON-DISCLOSURE AND INAPPROPRIATENESS	4
III.DEFECTS UNDERMINING THE DATA	5
A. RELIABILITY	5
1. No access to underlying data.....	5
2. Significant variations in annual income within the five-year period	6
3. Improbable income levels for self-employed lawyers	7
4. Conflation of different kinds of income inquiries	8
5. Pre-appointment window is too wide	9
6. Limitations of median values	9
7. Conclusion as to reliability	10
B. RELEVANCE	10

PREFACE

1. The present Supplemental Reply Submission of the Association and Council relates to data collected by the Canada Revenue Agency (“**CRA**”), at the request of the Department of Justice, regarding the pre-appointment income of judges appointed between 1995 and 2007 (the “**pre-appointment income data**” or “**PAI data**”).
2. The Government agreed to redact the portions of its principal Reply Submissions dealing with the pre-appointment income data so as to give the Association and Council an opportunity to address the issue before either party’s submissions in respect of this question would be released to the Commission and the public, including the members of the federal judiciary whose income had been inquired into by the Government. The unredacted version of the Reply Submissions of the Government was released only to the Association and Council pending the present Supplemental Reply Submission.
3. It was agreed between the principal parties that the unredacted version of the Reply Submission of the Government and the Supplemental Reply Submission of the Association and Council relating to the pre-appointment income data would be filed simultaneously on February 12, 2008. The Association and Council consented to the Government having the option of filing a rejoinder to the present Supplemental Reply Submission by February 19, 2008.

OVERVIEW

4. The Association and Council have serious concerns about the manner in which the Government has proceeded in obtaining the pre-appointment income data, and the appropriateness of gathering such data.
5. The Association and Council also submit that serious due process concerns arise from the Government’s reliance on this data in view of the judiciary’s inability, because of the need to preserve confidentiality, to test the validity of the underlying raw data.
6. In addition to these concerns, the following significant methodological and other problems are readily apparent and undermine the reliability and relevance of the data:

- significant variations in the year-to-year income of certain lawyers prior to appointment;
- unlikely low income levels for certain lawyers prior to appointment;
- conflation of different kinds of income inquiries;
- width of the pre-appointment income window of five years; and
- limitations of median values for pre-appointment information broken down by year.

These problems are discussed further below.

7. Even if it were assumed that the pre-appointment income data is reliable, which it is not, it would be of very limited relevance to the Commission. This is so because the pre-appointment data relates not to the income level of eligible candidates for appointment to the Bench in the four years of the Commission's mandate, but to the income level of lawyers appointed during the mandates of previous Commissions, going back to 1990.

I. DESCRIPTION OF THE PAI DATA

8. The Navigant Report on the Canada Revenue Agency's Pre-Appointment Income Data (the "**Navigant PAI Report**"), in paragraphs 2 to 13, contains a description of the PAI Data which it is useful to reproduce herein.

CRA provided three sets of data:

- a) the original PAI data consisting of the ratio of the five-year income average to the salary earned as a judge for around 90% of the lawyers who were appointed as judges between 1995 and 2007;
- b) an amended PAI data set (the original PAI data set was amended because CRA found that it had applied a defective methodology to calculate the net-present-value adjustment); and

- c) data concerning the year-to-year income variations over the five-year period for each lawyer.

The CRA amended PAI data set and the data concerning the year-to-year income variations over the five-year period for each lawyer are reproduced, respectively, in Appendices A and B to the Navigant PAI Report.

9. The Government gave to CRA a list of 627 judges who were appointed after 1994. CRA was able to match 567 of those judges (around 90%) with tax filings in its records and it proceeded to collect and report upon their pre-appointment income based on their tax returns.
10. The PAI data is broken down into two employment categories: employed and self-employed. This categorization is based on the employment status of the lawyer in the year prior to appointment. Therefore, if, in the previous four years, there was a change in status from employed to self-employed, or vice versa, this change would not be reflected in the data.
11. Appendix A to the Navigant PAI Report contains the ratio for each judge, the median ratio (as calculated by CRA) for appointees in each year between 1995 and 2007, technical notes provided by CRA in respect of the ratios, and the methodology used by CRA to generate the data. It should be noted that the ratio represents the proportion of the five-year average to the judicial salary one year after appointment. For example, a ratio of 100% means that the lawyer had a five-year pre-appointment average income that was 100% of what he/she went on to make as a judge in the first year after appointment.
12. It is important to understand that there are two steps that lead to the calculation of the ratio about which the parties have no information. The first step is identifying the actual dollar values for each of the five years that served to generate the five-year average. Disclosure of these values was refused due to confidentiality concerns. The second step is arriving at the dollar-value five-year average. This dollar-value average for each of the lawyers was also withheld because of confidentiality concerns. What is available is only the third step: the ratio of that average to the first-year salary earned as a judge.

13. The ratio for each judge is not correlated to the year of appointment. The only information given based on years of appointment is the *median* ratio. The median ratio is the ratio of the individual judge whose ratio falls in the middle of the range of ratios for all appointees for the given year of appointment. Half of the ratios in that range are less than the median and half are more.
14. As explained by Navigant, a median value gives no sense of the kind of values that come before and after it. A far better measure than a median ratio would be an average ratio. CRA refused disclosure of that information on the basis that providing average ratios for each year would compromise anonymity.
15. Appendix B contains the percentage year-to-year income variations for each lawyer prior to appointment over the five-year period. While indicative of income variations over the five-year period, the percentages are still far removed from the actual annual income figures for the lawyers in question.

II. NON-DISCLOSURE AND INAPPROPRIATENESS

16. The Association and Council were first informed by the Government about the existence of the PAI data on November 21, 2007, less than one month before the filing deadline of December 14, 2007 for first-round submissions. The judiciary was never consulted about the proposed methodology to be applied by CRA. When concerns were raised in this regard, the judiciary was told – on two occasions – that the Government had only approached CRA about the possibility of collecting this information after June 8, 2007. Upon further inquiry by the judiciary, the Association and Council learned that the request to gather pre-appointment income data was made at a high-level meeting between CRA and representatives of the Department of Justice on March 7, 2007.
17. The Association and Council submit that the Commission should decline to consider the PAI data on the basis that the Government ought to have disclosed to the judiciary that it would be seeking to collect this data for use before the Commission, so as to give the judiciary an opportunity to comment on the proposed data collection and the methodology applied by CRA.

18. The judiciary also submits that it is inappropriate for the Government to collect and rely upon pre-appointment income data of sitting judges obtained from CRA without their consent in the context of the Quadrennial Commission process. The data relates to a small identifiable group of sitting judges. It is derived from individual tax returns, filed with an expectation of privacy, which reflect the personal financial affairs of the individuals in question.

III. DEFECTS UNDERMINING THE DATA

A. RELIABILITY

1. No access to underlying data

19. Due to confidentiality concerns, CRA refused to disclose the underlying PAI data to the judiciary or its experts. As a consequence, the data could not be tested directly for reliability or validity. For example, it is not possible, without the underlying raw data, to determine whether the income data sought to be captured is actually captured in the data provided, or whether extraneous elements unwittingly affect the data.
20. The data provided by CRA does not allow a correlation to be made between lawyers and their geographic provenance, gender, or age. Such correlation would greatly assist in analyzing and testing the data.
21. As pointed out in their PAI Report, Navigant would have needed to review and analyze the underlying data to test its validity and reliability.¹
22. Accordingly, since the judiciary is prevented from comprehensively testing the underlying data provided by CRA, its use by the Government in the Commission process raises serious due process concerns.

¹ Navigant PAI Report at paras. 5, 14.

2. Significant variations in annual income within the five-year period

23. As noted above, CRA has produced, at the request of the judiciary, a table indicating the percentage year-to-year income variations for each lawyer prior to appointment over the five-year period.² Based on that information, Navigant has produced a table, reproduced in Appendix D of the PAI Report, setting out the percentage variance of the annual percentage changes in pre-appointment income for each lawyer over the five-year period prior to appointment.³
24. According to Navigant, the significant percentage variations in annual income within the five-year period prior to appointment for certain lawyers suggest some kind of problem in the data. Whatever the cause of the problem, it seems that those lawyers' actual income has not been captured.
25. In addition, there are two noticeable, and sometimes contradictory, trends in the income of certain lawyers who were appointed to the Bench: significant increases or decreases from year to year and consistent losses over the period in question.
26. For example, 75 of the 389 (19%) self-employed lawyers had an average negative income growth over the five-year period prior to appointment. Similarly, 25 of the 178 (14%) employed lawyers had an average negative income growth.⁴ This is at odds with what is generally known about income change with increased seniority at the bar, whether in the employed or self-employed category.
27. Some of the negative income trends need to be explicitly depicted in order to understand fully the oddity of the data. One lawyer had a 10% increase at the outset of the five-year period, but then proceeded to suffer a 69.7% drop in income, followed by a further

² See Appendix B to Navigant PAI Report.

³ Navigant PAI Report, Appendix D.

⁴ Navigant PAI Report at para. 21.

154.5% drop, and then a colossal 728.4% drop in the year prior to appointment.⁵ This defies logic.

28. A more extreme example is that of a lawyer who posted a 16.4% loss at the outset of the five-year period, then lost another 8.2%, then lost 448.1%, and finally, lost 625.7% in the year prior to appointment.⁶ Seemingly, this lawyer consistently lost income over the five years prior to appointment. The Commission should not use this kind of data to make recommendations as to adequate compensation.

3. Improbable income levels for self-employed lawyers

29. Putting aside trends for individual lawyers over the five-year period, it strains credibility that the data presented for certain lawyers is actually representative of their income. For example, one self-employed lawyer had a five-year pre-appointment average income of approximately 10% of the judicial salary.⁷ If one assumes that the judicial salary of this lawyer was the 2006 level of \$244,700, it means that the average pre-appointment income of this lawyer was approximately \$24,470, and this in the private sector. This is either incorrect or reflects extraordinary factors that this data fails to take into account such as income splitting, maternity leaves, sabbaticals or the like.
30. The CRA data does not allow verification of the impact of these factors, even though they are known to be present. To take one example: the use of management companies of which a practising lawyer's spouse, a personal corporation or a family trust is the shareholder has been prevalent in the legal profession as an income-splitting method throughout the period covered by the PAI data.⁸ As confirmed by Deloitte, as much as \$60,000 of a self-employed lawyer's income can be directed to the lawyer's family

⁵ See line 33, Navigant PAI Report, Appendix B.

⁶ See line 246, Navigant PAI Report, Appendix B.

⁷ See i.d. 4405, Navigant PAI Report, Appendix A.

⁸ See Deloitte's letter of January 25, 2008, attached as Appendix C to the Reply Submission of the Association and Council dated January 28, 2008.

members using this method. CRA's PAI data does not capture that income even though it is generated by the lawyer's practice, since it is paid to the lawyer's family members.

31. It will be noted that when the Government states that "19% of all appointees were earning less than half of a judicial salary,"⁹ included in that figure is an appointee who had an average income of approximately 10% of judicial salary. The Commission must ask itself whether this makes any sense in the context of determining adequate compensation for the judiciary.

4. Conflation of different kinds of income inquiries

32. The Government relies on the figure of 19% of all appointees earning less than half of a judicial salary to conclude that this

displaces the methodological assumption used by past Commissions and still advanced by the judiciary that no one who earns less than \$60K [*sic*] per annum would apply for or be considered qualified to be appointed a judge.¹⁰

33. Putting aside the improbability that any appointee actually practising earned less than \$60,000, and the probability that figures like the 10% ratio are defective or simply unreflective of actual income, the Government neglects one critical fact. When the Government states that 19% of all appointees were earning less than half of a judicial salary, this includes both employed and self-employed lawyers. Yet, the \$60,000 exclusion has only been applied to self-employed lawyers.
34. The Government's comment, however, is indicative of a more profound misconception about the distinction between various kinds of inquiries to be made in determining adequate compensation. The application of first principles dictates that appointees to the Bench should continue to come largely from the ranks of self-employed lawyers. To the extent that a certain diversity of the makeup of the Bench is required, employed lawyers must also be appointed. Of necessity, the parameters to be applied to delineate an

⁹ Reply Submissions of the Government of Canada at para. 21, second bullet.

¹⁰ Reply Submissions of the Government of Canada, footnote 13.

appropriate comparator will be different when dealing with employed lawyers since the scale of compensation for these lawyers is generally lower compared to self-employed lawyers.

35. However, for the Government to use the fact of the lower pay scale in the *employed* category as a justification for including those who earn less than \$60,000 in the *self-employed* category is an example of the proverbial mistake of comparing apples and oranges.

5. Pre-appointment window is too wide

36. Another methodological problem noted by Navigant is that the five-year period prior to appointment is too wide.¹¹ It is really the last year prior to the year of appointment, perhaps in tandem with the year of appointment, that would be determinative in a lawyer's decision to accept an appointment to the Bench. Common sense suggests that only in rare circumstances would one consider what one earned five years ago in order to decide whether to accept an appointment to the Bench.
37. Moreover, according to Navigant a five-year window is more likely to capture outlier years like maternity leaves, personal leaves, sabbaticals, secondments, etc.¹², none of which is taken into account in the Government's methodology. Any of these would obviously bring about a distortion in the data.

6. Limitations of median values

38. For each year of appointments, CRA has only given the median ratio, to the exclusion of the average ratio for that year. The median is simply the mid-point in a range of values from highest to lowest. The values before the median are lower than the median and the values after the median are higher. However, as Navigant points out, a median can easily be the watershed before a spike in the income levels. In other words, the ratios might rise significantly after the median value. The fact that values after the median are higher does

¹¹ Navigant PAI Report at paras. 15-16.

¹² Navigant PAI Report at para. 15.

not reveal the magnitude of those values. There is no way of knowing if the ratios after the median are significantly higher than the median when all that is available is the median value. CRA withheld average values out of concern for confidentiality.

7. Conclusion as to reliability

39. By reason of the foregoing, and of the Navigant PAI Report, the Association and Council submit that the PAI data is uninformative, should not be relied upon by the Commission or, alternatively, that it should not be given much weight.

B. RELEVANCE

40. Assuming that reliable PAI data could be generated by a survey or through CRA data (provided that the latter would take account of the impact of income splitting, maternity leaves and other such factors), such PAI data would nonetheless be of little value to the Commission. The reason is that the PAI data relates not to the income level of eligible candidates for appointment to the Bench in the four years of the Commission's mandate, but rather to the income level of lawyers appointed during the mandates of previous commissions. To illustrate the point, the PAI data contains five-year pre-appointment income data of lawyers appointed in 1995, hence of income dating back to 1990.
41. The purpose of the Government in relying on the PAI data is unclear. On the one hand, it asserts that compensation "is not the only, or even the predominant, attraction of judicial office".¹³ On the other hand, it highlights from the PAI data that 62% of appointees among self-employed lawyers received a "significant increase" in income upon appointment.¹⁴ If the Government's figure of 62% is to be relied upon, which it should not, the inference to be drawn would be that judicial salaries are an incentive to attracting judges who enjoyed low pre-appointment incomes and that compensation does play a salient role in attracting candidates to judicial office.

¹³ Reply Submission of the Government of Canada at para. 24.

¹⁴ Reply Submission of the Government of Canada at para. 21, first bullet.

42. If the intention of the Government is to influence the Commission's determination of an adequate salary level for 2008-2011, which is the period under consideration, the PAI data is not relevant. The PAI data cannot function as a comparator. It has neither the detail and currency of the Navigant survey or that of the 2005 CRA data on the income levels of self-employed lawyers, nor does it have the normative character of the comparison with the most senior DMs.

The whole respectfully submitted.

Montréal, February 12, 2008



Pierre Bienvenu

Azim Hussain

Ogilvy Renault LLP

1981 McGill College Avenue

Suite 1100

Montréal, Québec H3A 3C1



**REPORT ON THE CANADA REVENUE AGENCY'S PRE-APPOINTMENT
INCOME DATA**

Submitted to the Canadian Superior Courts Judges Association

February 12, 2008

A handwritten signature in black ink, appearing to read "C. Paul Wazzan", written over a horizontal line.

C. Paul Wazzan, Ph.D.

Director, Navigant Consulting, Inc.

Navigant Consulting, Inc.
555, René-Lévesque West # 550
Montreal, Quebec H3Z 1B1
CANADA
Phone: 514.798.5874
Fax: 514.788.4837
www.navigantconsulting.com

1. We have been asked by the Canadian Superior Courts Judges Association to comment on the January 2008 report submitted by Mr. Haripaul Pannu to the Government of Canada in respect of data regarding pre-appointment income of judges appointed between 1995 and 2007 (the “**PAI Pannu Report**”).¹ We have also been asked to comment more generally on the reliability and validity of this data, and its usefulness for the Quadrennial Commission as part of the latter’s inquiry into adequate salary levels in order to attract outstanding candidates to the judiciary.

I. DESCRIPTION OF THE DATA

2. Data on the pre-appointment income (“**PAI**”) of federally appointed judges has been provided by the Department of Justice. The source of the data is the Canada Revenue Agency (“**CRA**”). The PAI essentially consists of a ratio of the five-year average net income earned prior to appointment to the salary earned as a judge in the first year after appointment.
3. We have not been provided with the actual raw data and therefore had to perform our analysis simply on the percentages provided by CRA. This, of course, is inadequate. In order to test the validity and reliability from a methodological point of view, and also to assess the relevance of the data to the Quadrennial Commission’s mandate, one would need to have access to the actual raw data.
4. Mr. Pannu provides some descriptive statistics of this data, including the number and percentage of judges who were self-employed vs. employed, the average pre-

¹ This report can be found under Tab 6 of the Government’s Reply appendices.

appointment income ratio (including percentiles), the median ratio, and the percentile rank of the 100% ratio. He concludes that the data is “internally consistent”.²

5. In our opinion, none of the superficial metrics provided by Mr. Pannu serves to validate whether the data itself is valid, or whether the data (assuming it is valid) provides a useful basis upon which to determine judicial compensation. Without access to the actual raw data, we find it difficult to see how it can be concluded that the data is reliable or valid.
6. CRA provided three sets of data:
 - a) the original PAI data consisting of the ratio of the five-year income average to the salary earned as a judge for around 90% of the lawyers who were appointed as judges between 1995 and 2007,
 - b) an amended PAI data set (the PAI data set was amended because CRA found that it had applied a defective methodology to the original data set for the calculation of the net-present-value adjustment), and
 - c) data concerning the year-to-year income variations over the five-year period for each lawyer.

The latter two are attached to this report under **Appendices A and B**, respectively.

7. The Government gave to CRA a list of 627 judges who were appointed after 1994. CRA was able to match 567 of those judges (around 90%) with tax filings

² Pannu Report at 2.

in its records and it proceeded to collect and report upon their pre-appointment income based on their tax returns.

8. The PAI data was broken down into two employment categories: employed and self-employed. This categorization was based on the employment status of the lawyer in the year prior to appointment. Therefore, if there was a change in status from employed to self-employed, or vice versa, in the prior four years, this change would not be reflected in the data.
9. Appendix A contains the ratio for each judge, the median ratio (as calculated by CRA) of appointees for each year between 1995 and 2007, technical notes provided by CRA in respect of the ratios, and the methodology used by CRA to generate the data. It should be noted that the ratio represents the proportion of the five-year average to the judicial salary one year after appointment. For example, a ratio of 100% means that the lawyer had a five-year pre-appointment average income that was 100% of what he/she went on to make as a judge in the first year after appointment.
10. It is important to understand that there are two steps that lead to the calculation of the ratio about which CRA has provided no information. The first step is identifying the actual dollar values for each of the five years that served to generate the five-year average. We do not have those actual dollar values. The second step is arriving at the dollar-value five-year average. We do not have the dollar-value average for each of the lawyers. What we have is only the third step: the ratio of that average to the first-year salary earned as a judge.
11. The ratio for each judge is not correlated to the year of appointment. The only information given based on year is the median ratio. The median ratio is the ratio

of the judge whose ratio falls in the middle of the range for the given year of appointment.

12. We note that a median value gives no sense of the kind of values that come before and after it. That is why averages are normally used. In Appendix A, the table containing the annual median ratios does not provide the average ratio for each year. We are told that CRA was concerned that providing the average ratio would compromise anonymity.
13. Appendix B contains the year-to-year income variations for each lawyer prior to appointment over the five-year period. This is the only information provided that relates to the actual annual income figures for the lawyers.
14. In sum, while we understand CRA's desire to protect anonymity, the limits on the data disclosed by CRA make it impossible for us to opine as to the validity or reliability of the data.

II. ANALYSIS OF DATA

A. The five-year period is too wide

15. CRA has used a five-year period prior to appointment to calculate the pre-appointment average income. We believe that this period is too wide. First, a five-year period gives rise to problems such as the inclusion of outlier years, for example, one or more years affected by maternity leaves, personal leaves, secondments, sabbaticals, etc.

16. Moreover, the income of a lawyer five years prior to appointment is irrelevant. It strains common sense to assume that an individual would refer back to his/her income from five years ago in order to determine whether to accept a judicial appointment. The most relevant year for that purpose is the year prior to, or during, appointment. After all, amidst all the data that is being discussed, it is important not to lose sight of the fact that what is being examined in this exercise is what it takes to attract outstanding candidates from among self-employed lawyers, or, to quote from the McLennan Commission, to “set [compensation] at a level such that those most qualified for judicial office, those who can be characterized as outstanding candidates, will not be deterred from seeking judicial office.”³ Factoring in what a lawyer made three, four or five years prior to appointment does not contribute to that exercise.

B. The data indicates that pre-appointment salaries were growing at an average of 11% per year

17. If we ignore the significant variations from year to year for many self-employed lawyers, the annual mean percentage increase in pre-appointment income is as follows (where year 1 is the year prior to appointment, year 2 is two years prior to appointment, etc.):

Table 1: Annual Mean Variation in Self-Employed Incomes

	Year 5-4	Year 4-3	Year 3-2	Year 2-1
Annual Mean Variation	15.3%	9.9%	10.2%	9.9%

³ McLennan Commission (2004) at 15.

18. Even if one assumes that the data is reliable and valid, it shows an annual mean income increase of around 11%. This was the rate of income growth for self-employed lawyers who eventually accepted a judicial appointment.

C. The data indicates that pre-appointment salaries for some judges were suspiciously low

19. The implied average pre-appointment income in dollar figures can be derived by taking the pre-appointment data, sorting it by average ratio, and assuming an appointment salary of \$244,700 (we do not know which year each judge was appointed in and so assumed 2006 salary of \$244,700 in order to harmonize the data). We can then estimate the mean salaries of judges in their previous five years of private practice by applying the ratio to the assumed appointment salary. The ratios and implied incomes are set out in **Appendix C**.
20. A review of Appendix C reveals that there are ratios and implied incomes at extremely low levels. These low observed levels of income are troubling, and at a minimum, call into question the validity of the data or the methods used to determine the ratios provided by CRA. For example, the lowest ratio provided in the CRA data is 9.926% which implies a self-employed income of \$24,289. One must therefore ask whether an estimated \$24,289 of mean annual income is: 1) correct; 2) represents actual income for someone qualified to be a judge; 3) omits to capture other elements of income (*e.g.* tax planning); or 4) reflects circumstances that should not influence income data for present purposes (*e.g.* maternity leaves, sabbaticals, etc.)

D. Declining incomes in the PAI data

21. The following data shows the number of lawyers who had an average income decline over the five-year period prior to appointment. This table indicates that 25 employed lawyers and 75 self-employed lawyers had negative income growth. The data does not allow for a determination as to why this occurred, whether this indicates errors in the CRA data, flaws in the CRA methodology, or effective tax planning permitting lawyers to reduce their taxable income.

Status	Judges with	Total Judges	% of Judges with
	negative income growth		negative income growth
employed	25	178	14%
self-emp	75	389	19%
Grand Total	100	567	17.6%

22. These results are inconsistent with the fact that the pool of lawyers under consideration in the data were members of the bar for at least 10 years and that incomes generally rise with seniority in most professional labor markets, barring acute economic crises. There is no reason to think that lawyers who are considered by the Government to be outstanding candidates for the Bench would be exempt from that upward trend. To the contrary, they would be at the forefront of that trend. Therefore, for there to be 17% of lawyers who are appointed to the Bench who have lost income over the five years prior to appointment is improbable and calls into question the validity of the data.

E. The variance of pre-appointment income within the five-year period is very large

23. The table in **Appendix D** presents the variance of the annual percentage changes in pre-appointment income for each lawyer. The variance is a measure of the dispersion between the percentages shown for each year. In other words a large variance implies that the annual incomes for each person were changing dramatically year to year. A small variance would imply that the persons' income was relatively similar year to year. We have separated out the employed from self-employed. It is readily apparent that the variance of annual income is extremely high in many cases. The level of variance among employed lawyers, *e.g.* variances reaching 195%, indicates that the data is perhaps wrong or the methodology is flawed as one would not expect salaries to vary so much on an annual basis. The level of variance observed among self-employed lawyers is such that one can question whether there are other forces affecting the annual reported incomes (*e.g.*, tax planning). For example, there are 17 lawyers whose variance is 100% or more. There are two lawyers with a variance in the 500% range and the lawyer with the highest variance was at 6,659%. These figures call the validity of the data into question, as it is highly unlikely (though theoretically possible) that individuals would experience such dramatic income fluctuations on a year-to-year basis.

F. The relevance of the PAI data for the exercise at hand is very low

24. We have set out above the various problems with the PAI data that should lead the Commission not to rely on the data. Even if these problems did not exist,

there is a lack of relevance in the data for the exercise of determining an adequate level of judicial compensation to attract outstanding candidates.

25. The PAI data consists of ratios based on pre-appointment income going as far back as 1990. As economic analysts of labor markets, we cannot see how lawyers' incomes in the 1990s and early 2000s can have any role to play in assessing what it will take to attract outstanding candidates among lawyers to become judges in the period of 2008-2011, which is the period to be considered by the present Quadrennial Commission.
26. A determination of adequate salary for future years requires an assessment of the most current economic snapshot. The further in the past the economic snapshot, the less relevant that information becomes for an exercise that is prospective in nature.
27. Moreover, even if we were to assume that the PAI data is reliable and relevant, it has not displaced the assumption in the analysis of economic behavior in labor markets that salary level is a major factor in the distribution of talent. The data shows that participants in the labor market being studied respond to economic stimuli, as would be expected in ordinary economic behavior.

III. CONCLUSIONS

28. Without access to the actual data, and in view of the limited information provided by CRA, it is impossible to conclude that the data is valid or reliable.
29. There are enough methodological problems in the PAI data as to render it unreliable:

- A five-year window of time prior to appointment is too wide and serves no analytical purpose.
 - The number of low ratios (*e.g.* 10%, 19%, etc.) calls into question whether the true income of the lawyers was captured.
 - The fact that 17% of lawyers had an average decline in income in the five years prior to appointment does not accord with the economic realities surrounding the progression of lawyers through the ranks of seniority at the bar.
 - The significant annual income variation among many lawyers raises a doubt about whether the true income of the lawyers was captured.
30. Even if the data were reliable, it does not succeed in displacing the assumption in the analysis of economic behavior that salary level is a major factor in the distribution of talent.

APPENDIX A⁴

PAI data provided by CRA:

- the ratio for each appointee,
- the median ratio (as calculated by CRA) of appointees for each year between 1995 and 2007,
- technical notes provided by CRA in respect of the ratios, and
- the methodology used by CRA to generate the data

⁴ Note that the ratios provided in this table are rounded figures.

Canada Judges Pre-Appointment Income Profile

ID	Mean Pre/Y(+1)	Status Y(-I)
3912	174%	self-emp
4372	62%	self-emp
4249	109%	self-emp
3924	90%	employed
4463	59%	self-emp
4067	128%	self-emp
4151	56%	employed
4295	83%	employed
4028	83%	employed
4453	119%	self-emp
4031	73%	self-emp
4440	181%	self-emp
4502	63%	self-emp
4384	129%	self-emp
4495	86%	employed
4331	70%	employed
4317	57%	self-emp
4368	62%	self-emp
4014	43%	self-emp
4267	39%	employed
4045	68%	employed
4029	72%	employed
4082	135%	self-emp
4105	58%	employed
4146	72%	employed
4191	79%	employed
4234	65%	self-emp
4245	28%	self-emp
4232	75%	self-emp
4315	70%	employed
3911	186%	self-emp
4160	132%	self-emp
4308	61%	employed
4213	80%	self-emp
3909	77%	self-emp
4218	39%	self-emp
4310	44%	employed
4301	56%	self-emp
3984	194%	self-emp
4527	72%	self-emp
4393	79%	self-emp
4161	124%	self-emp
4150	231%	self-emp
4469	207%	self-emp
4337	292%	self-emp
4235	138%	self-emp
4135	70%	employed
4079	240%	self-emp
4483	49%	employed

4415	205% employed
4462	91% employed
4361	257% employed
4184	78% employed
3957	69% employed
4259	87% self-emp
4004	86% employed
4199	69% employed
4305	63% employed
4262	155% employed
4486	140% employed
3947	70% employed
3921	59% self-emp
3915	124% self-emp
3923	95% self-emp
3985	33% self-emp
3993	126% self-emp
4320	120% self-emp
4362	85% employed
4288	80% employed
4507	90% self-emp
4401	150% employed
3987	69% self-emp
4095	58% self-emp
4196	60% self-emp
4439	73% self-emp
4034	67% self-emp
4019	81% employed
4498	97% self-emp
4268	224% self-emp
4248	79% self-emp
4276	53% self-emp
4119	21% self-emp
4080	57% employed
3925	160% self-emp
3945	93% employed
4255	54% self-emp
4112	65% self-emp
3958	101% self-emp
3918	82% employed
4494	80% employed
4279	98% self-emp
4165	92% self-emp
4461	84% self-emp
4319	20% self-emp
4390	55% self-emp
4058	23% self-emp
4168	54% self-emp
4040	65% self-emp
4020	93% self-emp
4254	81% self-emp
4162	58% self-emp

3927	40% self-emp
4051	117% self-emp
4181	73% employed
4017	49% self-emp
4472	111% self-emp
4222	51% self-emp
4124	133% self-emp
4419	45% self-emp
3905	73% employed
3972	82% employed
4243	118% self-emp
4001	98% employed
3970	93% self-emp
4425	290% self-emp
4449	48% self-emp
4357	50% self-emp
4132	125% self-emp
4481	65% self-emp
4087	75% self-emp
4438	123% self-emp
4027	45% self-emp
4176	90% self-emp
4212	111% self-emp
3928	99% self-emp
4341	108% employed
4537	145% self-emp
4073	74% employed
3898	75% self-emp
3913	55% employed
4326	49% employed
4273	73% employed
4499	62% employed
4422	54% employed
3931	73% self-emp
4410	77% self-emp
4433	60% self-emp
4000	61% self-emp
4115	133% self-emp
4496	60% self-emp
4140	47% self-emp
4304	68% employed
3954	38% self-emp
4076	156% self-emp
3942	28% self-emp
4455	158% self-emp
4485	57% self-emp
4347	62% self-emp
4186	105% self-emp
4383	73% employed
4373	271% self-emp
4098	208% self-emp
4375	72% employed

3943	52% self-emp
3894	221% employed
4291	84% employed
4466	52% employed
4044	132% self-emp
4322	99% self-emp
4478	59% employed
4122	131% self-emp
4081	82% employed
4302	50% employed
4286	134% self-emp
4298	89% employed
3980	80% self-emp
4376	61% self-emp
3973	52% employed
4365	33% self-emp
4175	99% self-emp
4292	60% self-emp
4226	457% self-emp
4467	75% self-emp
4454	73% self-emp
4108	108% self-emp
4117	193% self-emp
4389	48% employed
4260	25% employed
4190	190% self-emp
4134	126% self-emp
4289	40% self-emp
4250	70% self-emp
4405	10% self-emp
4166	93% self-emp
4141	106% self-emp
4236	404% self-emp
4538	260% self-emp
4223	272% self-emp
4097	329% self-emp
3907	101% self-emp
4007	47% self-emp
3950	171% self-emp
4054	46% self-emp
3900	32% self-emp
4497	323% self-emp
3934	47% self-emp
4333	93% self-emp
4072	71% employed
4102	51% employed
4275	80% employed
4443	67% self-emp
4253	74% self-emp
4460	209% employed
4099	77% self-emp
4424	79% self-emp

4488	37% employed
4312	82% self-emp
4148	52% self-emp
3939	70% self-emp
4380	168% self-emp
4427	38% self-emp
3920	164% self-emp
4070	36% self-emp
4195	138% self-emp
4508	84% employed
4012	132% self-emp
4129	231% employed
4217	133% self-emp
4198	41% self-emp
3908	62% employed
4144	85% self-emp
4050	58% employed
4230	78% employed
4403	58% employed
4123	105% self-emp
4459	86% employed
3992	69% employed
3994	115% self-emp
4011	72% self-emp
4475	60% self-emp
4452	83% self-emp
4428	31% self-emp
4299	41% employed
3996	72% employed
4208	68% employed
4355	71% self-emp
4471	240% self-emp
4526	103% self-emp
4535	63% self-emp
4138	37% self-emp
4046	109% self-emp
4005	72% self-emp
4064	70% employed
3979	68% employed
4066	69% self-emp
4055	70% employed
4474	68% employed
4069	69% employed
4321	44% self-emp
4344	109% self-emp
4068	104% self-emp
4356	109% self-emp
4159	154% self-emp
4366	68% employed
4247	245% self-emp
3998	91% self-emp
4392	33% employed

3952	75% self-emp
3981	52% employed
4056	23% self-emp
4339	73% employed
4311	59% employed
4043	50% self-emp
3971	28% self-emp
4177	71% employed
4382	292% self-emp
3961	71% self-emp
4417	80% self-emp
4143	86% employed
4510	69% employed
3982	44% self-emp
4409	66% employed
4269	86% self-emp
4233	42% employed
3917	41% employed
4447	59% employed
4504	87% self-emp
4047	122% self-emp
4127	100% employed
4225	77% employed
4306	35% self-emp
4030	179% employed
4283	52% employed
4430	51% employed
4256	35% employed
3962	52% employed
4216	114% self-emp
4063	110% self-emp
4282	58% employed
4313	71% self-emp
4374	25% self-emp
4092	66% self-emp
4429	50% self-emp
4536	61% self-emp
3995	93% employed
4431	88% self-emp
4126	53% employed
3955	59% self-emp
4032	49% employed
4220	72% employed
4164	85% self-emp
4204	35% self-emp
4300	149% self-emp
4511	105% self-emp
4396	111% self-emp
4493	59% self-emp
4265	37% self-emp
4103	59% employed
4418	49% self-emp

4420	78% self-emp
4406	85% self-emp
4457	63% self-emp
4221	168% self-emp
4131	117% self-emp
4048	30% self-emp
4088	25% self-emp
4035	94% self-emp
4202	64% employed
4464	44% employed
3899	52% employed
4325	88% self-emp
4037	84% self-emp
4359	74% self-emp
4369	35% self-emp
3959	42% self-emp
4207	60% self-emp
4411	298% self-emp
4163	76% self-emp
4107	61% employed
4338	119% self-emp
4446	140% self-emp
4137	46% self-emp
4287	116% self-emp
3926	121% self-emp
4142	69% self-emp
4237	49% self-emp
4120	77% employed
4244	327% self-emp
4238	52% employed
4113	33% self-emp
4450	221% self-emp
4021	24% employed
3986	108% self-emp
4367	117% self-emp
4214	123% self-emp
4340	57% self-emp
4346	29% employed
4442	61% employed
3989	83% self-emp
3933	42% employed
4408	45% employed
4049	56% self-emp
4345	41% self-emp
4399	168% self-emp
4314	49% employed
4023	128% self-emp
4145	69% employed
3966	54% employed
4316	140% self-emp
4149	44% employed
4385	45% employed

3965	118% self-emp
4251	29% self-emp
4330	85% employed
4358	65% employed
3895	19% self-emp
4009	37% employed
4158	104% self-emp
4381	176% self-emp
4170	47% employed
4529	56% employed
4539	123% self-emp
3997	30% self-emp
4413	99% self-emp
4187	149% self-emp
3893	43% self-emp
4261	75% self-emp
4231	32% employed
4194	99% self-emp
4350	49% self-emp
4042	216% self-emp
4444	67% self-emp
4332	90% self-emp
4531	99% self-emp
3903	65% self-emp
4133	72% self-emp
4192	101% self-emp
3960	99% self-emp
4377	118% self-emp
4077	128% self-emp
4010	54% self-emp
4227	252% self-emp
3936	74% self-emp
4414	91% self-emp
4270	57% self-emp
4348	69% self-emp
4278	42% self-emp
4354	187% self-emp
4210	67% self-emp
4201	224% self-emp
4509	71% employed
4057	391% self-emp
4206	66% self-emp
4026	218% self-emp
4053	177% self-emp
4167	41% self-emp
4147	48% self-emp
3999	249% self-emp
3969	63% self-emp
4060	79% employed
3916	84% employed
4523	47% self-emp
4252	133% self-emp

4094	374% self-emp
4061	66% self-emp
4336	49% employed
4445	133% self-emp
4515	66% employed
4125	168% self-emp
4091	419% self-emp
4364	94% self-emp
4370	152% self-emp
4022	58% self-emp
4003	182% self-emp
4018	98% self-emp
4274	87% self-emp
4297	37% self-emp
4224	46% employed
4038	51% self-emp
4109	124% employed
4266	51% employed
3988	74% self-emp
4078	59% self-emp
4476	48% employed
4263	61% self-emp
4284	85% self-emp
4228	90% self-emp
4016	102% self-emp
4015	115% self-emp
3941	148% self-emp
4520	273% self-emp
3896	193% self-emp
4353	178% self-emp
4505	47% employed
4006	73% self-emp
4296	116% self-emp
4271	63% self-emp
3937	52% employed
3978	86% employed
4183	93% self-emp
4065	50% self-emp
4093	98% self-emp
4179	90% employed
4154	131% self-emp
4178	125% self-emp
4395	346% self-emp
4272	77% employed
4303	32% self-emp
3929	85% self-emp
4516	74% employed
4174	159% self-emp
4388	361% self-emp
4229	182% self-emp
4379	56% self-emp
4257	72% employed

4470	71% self-emp
4096	84% self-emp
4352	46% self-emp
4152	94% self-emp
4156	92% employed
4490	115% employed
4293	64% self-emp
4111	40% employed
4264	80% self-emp
4525	136% self-emp
4106	50% employed
4294	46% employed
4343	38% self-emp
4025	37% self-emp
4329	61% employed
4349	40% employed
4363	51% employed
3974	57% self-emp
4451	79% self-emp
4412	47% employed
4323	47% employed
4351	161% self-emp
4328	146% self-emp
4371	74% self-emp
4423	75% employed
4157	50% employed
4489	209% self-emp
4391	64% employed
4290	45% self-emp
4101	322% self-emp
4456	73% employed
4089	67% employed
4482	170% self-emp
4240	75% employed
4075	38% self-emp
4394	113% self-emp
4188	79% self-emp
4052	37% employed
4219	131% employed
4110	45% self-emp
4387	50% employed
4400	63% self-emp
4153	61% self-emp
4239	35% employed
3964	22% self-emp
4398	121% self-emp
4002	52% self-emp
4173	65% employed
4407	94% employed
3990	74% employed
4435	193% self-emp
4506	96% self-emp

4104	55% self-emp
4285	75% self-emp
4436	67% self-emp
4130	73% employed
3967	30% self-emp
4307	59% self-emp
4062	118% self-emp
4071	60% self-emp
3919	124% self-emp
4241	81% employed
4521	190% self-emp
4085	88% self-emp
4090	52% self-emp
4334	125% self-emp
4281	559% self-emp
4200	77% self-emp
4541	92% self-emp
3968	42% employed
4324	217% self-emp
4280	68% employed
4036	608% self-emp
4434	259% self-emp
4501	58% self-emp
4169	82% self-emp
3940	100% self-emp
4118	70% self-emp
3922	57% self-emp
4246	47% self-emp
4182	54% self-emp
4258	327% self-emp
3914	79% employed
4378	75% employed
3963	71% self-emp
4277	41% self-emp
4086	73% self-emp
4386	133% self-emp
3322	149% self-emp
4530	152% employed
4441	93% self-emp
3975	66% self-emp
4480	66% employed
3983	94% employed
3910	145% employed
4528	55% employed
4136	63% self-emp
4402	76% self-emp
4487	75% self-emp
3946	41% self-emp
3935	107% self-emp
3977	55% self-emp

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 Total
Employed													
N	17	11	12	9	31	9	16	14	16	11	15	17	178
Median PreY(+1)	83%	73%	70%	52%	68%	53%	51%	61%	57%	64%	70%	70%	n/a
Self-Employed													
N	41	32	22	41	36	18	36	37	35	15	30	19	389
Median PreY(+1)	75%	83%	79%	82%	82%	69%	87%	99%	90%	79%	90%	87%	73%
All													
N	58	43	34	50	67	27	52	51	51	26	45	36	567
Median PreY(+1)	79%	80%	73%	78%	71%	59%	67%	80%	80%	70%	73%	79%	73%

Data Source : CRA Individual Tax Assessing Master Database

Notes and Explanations

- 1 List of appointed judges was compiled based on list provided by Ministry of Justice
- 2 Yellow indicates that average net professional income for filer was calculated with less than 5 years of income data.
- 3 ID is a 4 digit CRA - randomly generated code for reference purposes.
- 4 A member is deemed self-employed if income from self-employment is greater than the employment income of the year before appointment and considered employed otherwise
- 5 Total net income is defined as the total of the net professional income (if member filed any such income) and the employment income (if if member filed any such income)
- 6 In calculating the "**Median Pre/Y(+1)%**", there were occasionally huge observed differences among PreY(+1)% figures, ranging from 20% to 380%.

Appendix

1		1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	CPI	68,5	71,2	74,8	78,4	82,8	84,0	85,6	85,7	87,6	88,9	90,4
	Salary	\$121 300	\$127 700	\$133 800	\$140 400	\$147 800	\$155 800	\$155 800	\$155 800	\$155 800	\$155 800	\$165 500
		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	CPI	91,3	92,9	95,4	97,8	100,0	102,8	104,7	107,0	109,1	111,9	114,0
	Salary	\$175 800	\$178 100	\$198 000	\$204 600	\$210 200	\$216 600	\$232 300	\$237 400	\$244 700	\$252 000	258 000

CPI table used to calculate the constant dollar values of the pre-appointment incomes.

- i For 2007 and 2008 we estimated the CPI's and post appointment incomes as shown.
- ii The CPI used for 2007 is the September value (111.9);
- iii The CPI value used for 2008 (114.0) follows a linear projection of CPI from 2000.

Pre-Appointment Incomes of Judges: Methodology

- CRA was sent a list of 627 judges who had been appointed after 1994 and were active as of 18May07 or 13Jul06. The list included name (last name and initials) plus date and province of appointment.
- From this information, CRA was able to match 567 judges (90%) in the T1 Assessing Master Database.
- For each of the 567 judges, net incomes for up to five years prior to the year of appointment were extracted. For judges appointed in 2007, only four years of income data were available (since 2005 is the last tax year in the Database).
- Net incomes were defined the same way as in the Masterfile, summing net professional/business income with employment income. And following the same Masterfile logic, each judge was classified as employed or self-employed according to the income mixture in the year prior to appointment. If employment income exceeded self-employment income, the lawyer was classified as employed.
- Using the Consumer Price Index (CPI), each income figure was adjusted to be comparable with the year following the year of appointment. The CPI used for 2007 is the September value (111.9); the value used for 2008 (114.0) follows a linear projection of CPI from 2000.
- The means of the adjusted pre-appointment incomes were compared with the salary of a puisne judge in the year following the year of appointment in terms of their ratio. A ratio of 90%, for instance, indicates that the mean adjusted pre-appointment income over up to five years prior to the year of appointment equates to 90% of the salary of a puisne judge in the first year after appointment. Income in the year of appointment is ignored. The 2008 judicial salary has been estimated as the 2007 salary indexed by the projected indexation rate ($\$252,000 + 2.4\% = \$258,000$).
- The first report table (see the “Output4 Final” page in the “App-clientcopy.xls” file) is a list of each judge’s pre-appointment vs. post-appointment income ratio together with a categorization as employed vs. self-employed. (Year of appointment has been suppressed. The judge ID is an internal CRA identifier.)
- The second report table (see the “Output5 Final” page shows the trend in income ratios over the appointment years.



APPENDIX B

CRA data concerning the year-to-year income variations
over the five-year period for each lawyer prior to appointment

Canada Judges Pre-Appointment Income Profile

Percentage Increase In Income

Count	(Y5-Y4)/Y4%	(Y4-Y3)/Y3%	(Y3-Y2)/Y2%	(Y2-Y1)/Y1%	Status
1	-19,5%	17,2%	1,2%	1,8%	self-emp
2	n/a	-13,3%	5,4%	14,3%	self-emp
3	-46,4%	136,9%	-25,3%	59,0%	self-emp
4	15,6%	-8,0%	-3,6%	-8,3%	self-emp
5	87,3%	13,4%	-8,9%	56,9%	self-emp
6	26,8%	19,1%	0,3%	-7,4%	self-emp
7	0,0%	-20,6%	-2,2%	-47,0%	self-emp
8	128,3%	-34,5%	36,9%	-2,5%	self-emp
9	10,8%	2,6%	10,4%	-4,4%	self-emp
10	17,5%	-9,5%	19,5%	-0,7%	self-emp
11	31,6%	-32,8%	103,5%	-1,5%	self-emp
12	22,2%	14,9%	12,5%	-11,6%	self-emp
13	-6,4%	61,5%	25,2%	-26,0%	self-emp
14	29,8%	36,6%	36,0%	16,5%	self-emp
15	82,5%	-22,8%	-29,0%	24,2%	self-emp
16	0,1%	21,4%	-51,6%	111,8%	self-emp
17	14,3%	28,0%	-37,3%	17,5%	self-emp
18	139,4%	-44,1%	-47,2%	19,2%	self-emp
19	30,4%	-35,1%	4,9%	-5,9%	self-emp
20	-3,1%	-3,7%	36,6%	17,3%	self-emp
21	2,1%	46,8%	-17,0%	-20,4%	self-emp
22	-9,0%	34,8%	17,0%	50,1%	self-emp
23	-9,3%	236,5%	-12,5%	11,0%	self-emp
24	26,1%	23,3%	-5,9%	42,5%	self-emp
25	-8,4%	50,8%	-17,9%	25,5%	self-emp
26	16,3%	-10,1%	-4,4%	34,1%	self-emp
27	-8,5%	32,0%	32,8%	8,5%	self-emp
28	50,9%	12,7%	-10,5%	-10,8%	self-emp
29	72,9%	-61,0%	147,0%	7,5%	self-emp
30	1,3%	67,0%	-6,1%	11,1%	self-emp
31	-29,7%	-9,1%	55,9%	-20,8%	self-emp
32	65,0%	-41,1%	4,9%	2,8%	self-emp
33	10,0%	-69,7%	-154,5%	-728,4%	self-emp
34	22,7%	-8,2%	-1,2%	8,3%	self-emp
35	1,8%	-8,3%	6,1%	-41,6%	self-emp
36	61,9%	0,5%	15,4%	-29,4%	self-emp
37	8,5%	8,8%	4,3%	2,9%	self-emp
38	14,1%	-35,8%	30,0%	-33,0%	self-emp
39	-38,7%	44,1%	33,3%	-19,5%	self-emp
40	-22,1%	11,9%	22,2%	3,7%	self-emp
41	72,1%	-34,5%	65,9%	-12,4%	self-emp
42	-11,5%	-5,6%	28,0%	9,3%	self-emp
43	14,4%	-7,0%	11,9%	-2,0%	self-emp
44	5,5%	-1,9%	-24,1%	-4,8%	self-emp
45	-13,0%	-6,6%	-13,0%	1,8%	self-emp
46	8,3%	16,8%	-100,0%	n/a	self-emp

47	-12,1%	-9,9%	21,7%	14,8% self-emp
48	-18,0%	-3,6%	21,2%	33,2% self-emp
49	3,1%	-5,7%	-3,0%	4,6% self-emp
50	-8,3%	13,6%	-22,9%	88,9% self-emp
51	-14,8%	9,0%	-11,8%	-10,5% self-emp
52	-41,0%	34,0%	71,1%	118,5% self-emp
53	-12,2%	35,5%	-18,7%	23,4% self-emp
54	-4,4%	1,9%	2,4%	17,9% self-emp
55	-61,6%	149,4%	-21,3%	70,9% self-emp
56	-13,2%	-0,6%	3,5%	-24,8% self-emp
57	-59,9%	109,3%	-8,2%	1,3% self-emp
58	-52,5%	0,0%	0,0%	5,0% self-emp
59	-47,8%	42,9%	-48,5%	-23,9% self-emp
60	61,1%	11,5%	1,0%	7,7% self-emp
61	-19,5%	10,2%	51,9%	-48,5% self-emp
62	30,6%	-27,9%	37,6%	26,0% self-emp
63	0,8%	8,5%	-13,0%	20,4% self-emp
64	6,4%	-52,7%	244,3%	-32,0% self-emp
65	2,3%	9,9%	25,2%	0,6% self-emp
66	11,1%	8,3%	8,6%	-9,8% self-emp
67	6,4%	98,3%	-1,7%	13,8% self-emp
68	-30,4%	-81,5%	420,9%	6,5% self-emp
69	27,0%	3,1%	26,7%	9,7% self-emp
70	-3,1%	-43,7%	165,0%	-9,9% self-emp
71	-11,5%	0,1%	-28,8%	18,8% self-emp
72	20,6%	19,1%	-19,0%	19,6% self-emp
73	-14,7%	16,5%	-5,7%	7,4% self-emp
74	-15,5%	-12,9%	43,5%	-48,9% self-emp
75	9,7%	5,1%	20,7%	5,0% self-emp
76	4,0%	-12,1%	1,9%	17,8% self-emp
77	-50,4%	21,9%	34,8%	35,3% self-emp
78	-12,5%	22,0%	29,4%	-5,1% self-emp
79	63,8%	-36,6%	19,0%	-10,8% self-emp
80	-14,2%	37,6%	-10,2%	-6,7% self-emp
81	-9,8%	2,3%	5,3%	5,7% self-emp
82	5,7%	-4,0%	19,9%	30,4% self-emp
83	-17,7%	-11,3%	74,4%	-49,8% self-emp
84	2,2%	24,0%	-10,4%	-10,3% self-emp
85	14,2%	29,9%	-30,9%	30,2% self-emp
86	-50,5%	26,6%	1,9%	-63,7% self-emp
87	-4,0%	-10,8%	6,4%	24,6% self-emp
88	-9,7%	16,3%	23,2%	-13,6% self-emp
89	13,4%	-15,6%	9,9%	57,6% self-emp
90	21,8%	14,1%	-23,4%	25,7% self-emp
91	4,2%	42,0%	6,8%	-21,6% self-emp
92	6,4%	19,4%	48,9%	-0,1% self-emp
93	43,8%	67,8%	-20,2%	-37,0% self-emp
94	41,5%	33,7%	9,2%	41,8% self-emp
95	1,7%	-6,3%	81,3%	-37,5% self-emp
96	15,6%	11,8%	-28,1%	5,0% self-emp
97	-17,1%	45,5%	-23,1%	n/a self-emp
98	1,7%	81,1%	-29,4%	61,6% self-emp

99	12,0%	-3,5%	15,1%	25,6% self-emp
100	13,2%	5,6%	0,1%	8,4% self-emp
101	3,7%	-5,9%	39,4%	25,0% self-emp
102	-6,9%	-4,1%	21,9%	-4,7% self-emp
103	-31,4%	4,3%	7,5%	-3,7% self-emp
104	7,6%	-5,3%	21,0%	8,5% self-emp
105	12,8%	16,0%	13,3%	-7,3% self-emp
106	-2,4%	25,9%	24,4%	1,9% self-emp
107	-88,0%	61,8%	182,7%	246,7% self-emp
108	36,9%	8,6%	-41,8%	5,7% self-emp
109	-58,9%	2,0%	128,9%	41,4% self-emp
110	29,4%	45,3%	8,5%	27,4% self-emp
111	-2,9%	23,4%	-68,5%	73,6% self-emp
112	-13,5%	4,4%	-5,4%	14,2% self-emp
113	1633,3%	5,7%	7,5%	-9,5% self-emp
114	22,5%	90,6%	1,6%	0,9% self-emp
115	6,8%	23,7%	29,2%	-1,0% self-emp
116	-43,8%	60,4%	-15,4%	-7,7% self-emp
117	8,9%	-33,4%	16,0%	-8,5% self-emp
118	-1,3%	-22,8%	26,1%	-6,8% self-emp
119	-33,2%	-9,2%	-5,4%	-24,3% self-emp
120	-43,7%	0,8%	24,8%	47,2% self-emp
121	6,4%	25,6%	17,9%	-1,1% self-emp
122	-4,0%	-35,6%	60,9%	39,3% self-emp
123	-34,5%	-5,6%	-12,3%	60,1% self-emp
124	-19,4%	12,6%	13,1%	1,7% self-emp
125	32,9%	2,0%	-25,8%	94,1% self-emp
126	-6,3%	-10,9%	12,3%	12,8% self-emp
127	-29,5%	52,5%	-52,3%	-29,1% self-emp
128	-3,7%	-12,0%	52,8%	57,2% self-emp
129	92,7%	68,0%	-1,4%	1,7% self-emp
130	25,3%	-51,2%	33,0%	-39,8% self-emp
131	-3,1%	9,5%	-2,7%	11,4% self-emp
132	23,1%	-32,0%	22,8%	-0,9% self-emp
133	-2,2%	7,5%	-4,2%	34,4% self-emp
134	48,5%	2,0%	2,7%	29,3% self-emp
135	3,3%	-24,0%	42,0%	4,8% self-emp
136	19,9%	-44,5%	57,7%	4,6% self-emp
137	120,7%	-0,8%	40,1%	29,6% self-emp
138	-1,8%	2,1%	-69,1%	93,9% self-emp
139	-4,6%	-7,2%	11,4%	-2,9% self-emp
140	57,1%	-23,1%	17,6%	16,8% self-emp
141	24,3%	20,1%	9,0%	-6,6% self-emp
142	2,3%	4,4%	115,8%	-37,7% self-emp
143	9,6%	9,9%	24,6%	27,8% self-emp
144	-1,2%	20,7%	-17,6%	-40,0% self-emp
145	-34,0%	117,7%	44,2%	-16,0% self-emp
146	-27,5%	96,6%	-79,4%	146,9% self-emp
147	-4,3%	-0,6%	10,4%	15,3% self-emp
148	-64,0%	174,0%	-38,2%	207,8% self-emp
149	15,4%	-57,8%	64,4%	-26,7% self-emp
150	-15,3%	-40,2%	110,9%	7,0% self-emp

151	-32,3%	36,6%	14,0%	9,7% self-emp
152	25,9%	-12,5%	25,8%	-0,8% self-emp
153	5,4%	-12,6%	-31,1%	46,0% self-emp
154	314,9%	124,4%	-25,2%	16,7% self-emp
155	-24,1%	49,9%	-28,4%	68,5% self-emp
156	43,9%	-18,9%	22,7%	8,4% self-emp
157	18,2%	1,1%	-6,9%	22,4% self-emp
158	16,0%	-19,6%	42,7%	2,8% self-emp
159	21,0%	9,8%	53,5%	29,0% self-emp
160	8,5%	1,2%	-14,4%	-1,1% self-emp
161	11,1%	-6,9%	44,0%	-1,0% self-emp
162	-38,6%	69,2%	-16,7%	-0,6% self-emp
163	-2,4%	22,5%	7,8%	6,9% self-emp
164	-74,1%	323,9%	-19,2%	-1,5% self-emp
165	46,4%	17,2%	19,3%	-9,8% self-emp
166	0,5%	-40,4%	46,6%	-14,4% self-emp
167	-70,7%	52,3%	-91,6%	1092,4% self-emp
168	-13,1%	-0,4%	45,7%	-22,2% self-emp
169	-9,6%	12,1%	42,9%	4,7% self-emp
170	16,6%	-1,4%	-32,8%	61,6% self-emp
171	28,6%	-8,6%	18,6%	4,6% self-emp
172	-5,0%	-11,4%	-24,1%	-16,9% self-emp
173	163,2%	21,0%	-34,4%	52,5% self-emp
174	-3,8%	83,2%	-26,7%	-31,4% self-emp
175	14,3%	5,2%	-4,6%	-12,6% self-emp
176	14,6%	-19,7%	-3,1%	74,3% self-emp
177	20,2%	-18,6%	19,7%	-7,4% self-emp
178	-14,9%	-5,7%	34,6%	9,8% self-emp
179	-15,0%	4,0%	3,9%	-4,5% self-emp
180	-47,1%	103,7%	45,2%	10,7% self-emp
181	0,8%	43,7%	6,9%	-4,3% self-emp
182	-17,9%	-19,3%	14,8%	-15,4% self-emp
183	-14,0%	-4,7%	-42,2%	141,3% self-emp
184	15,4%	0,7%	-6,9%	8,8% self-emp
185	-15,7%	12,1%	67,0%	-4,4% self-emp
186	-43,0%	62,7%	-21,1%	-0,8% self-emp
187	79,3%	-27,4%	25,6%	-7,6% self-emp
188	37,2%	-19,1%	43,4%	-8,7% self-emp
189	7,2%	-4,1%	6,4%	10,0% self-emp
190	3,0%	46,3%	0,2%	36,6% self-emp
191	14,1%	3,7%	-25,3%	37,7% self-emp
192	-33,5%	-0,3%	12,6%	7,4% self-emp
193	85,8%	-4,1%	-4,4%	-5,4% self-emp
194	-0,8%	-14,2%	64,0%	-30,0% self-emp
195	44,8%	-17,5%	14,1%	35,5% self-emp
196	-53,3%	-42,4%	93,0%	86,6% self-emp
197	32,2%	-18,6%	50,7%	-33,3% self-emp
198	14,0%	-2,1%	14,1%	-10,9% self-emp
199	-13,7%	-7,8%	108,0%	-23,7% self-emp
200	30,4%	-0,9%	12,0%	-12,0% self-emp
201	50,2%	14,9%	0,2%	7,5% self-emp
202	-39,0%	20,9%	-9,7%	-2,4% self-emp

203	-2,0%	-12,2%	-1,7%	-1,7%	self-emp
204	2,3%	4,2%	26,7%	24,6%	self-emp
205	3,3%	-4,2%	-13,8%	67,6%	self-emp
206	12,0%	13,8%	0,6%	-5,9%	self-emp
207	4,7%	-10,5%	23,4%	5,2%	self-emp
208	4,9%	-15,3%	56,8%	10,1%	self-emp
209	208,4%	-21,1%	-22,9%	53,2%	self-emp
210	-8,4%	2,1%	17,2%	-8,4%	self-emp
211	8,4%	-15,4%	37,4%	10,3%	self-emp
212	51,2%	-3,8%	14,0%	14,7%	self-emp
213	62,3%	6,6%	10,3%	8,0%	self-emp
214	-28,2%	5,4%	101,4%	-20,6%	self-emp
215	11,7%	-5,7%	-5,4%	0,5%	self-emp
216	87,7%	23,4%	-22,2%	14,6%	self-emp
217	40,5%	22,7%	18,4%	35,7%	self-emp
218	77,9%	-54,0%	12,6%	40,9%	self-emp
219	5,8%	-3,4%	31,3%	n/a	self-emp
220	5,0%	27,3%	-4,3%	45,5%	self-emp
221	11,6%	7,1%	-53,3%	92,1%	self-emp
222	-15,3%	2,1%	-6,8%	6,8%	self-emp
223	8,0%	-29,8%	-3,6%	12,9%	self-emp
224	13,0%	48,1%	-31,3%	-19,2%	self-emp
225	9,8%	13,9%	-10,7%	5,7%	self-emp
226	60,4%	30,0%	6,8%	-4,8%	self-emp
227	-23,2%	-57,1%	77,3%	-2,6%	self-emp
228	-11,6%	78,9%	-26,9%	-70,0%	self-emp
229	9,1%	-5,5%	9,5%	54,8%	self-emp
230	10,4%	26,1%	2,1%	17,0%	self-emp
231	-6,1%	11,4%	6,4%	1,1%	self-emp
232	13,4%	-8,3%	84,4%	0,0%	self-emp
233	-5,8%	-36,4%	2,1%	-28,5%	self-emp
234	16,6%	0,8%	27,4%	4,8%	self-emp
235	-20,5%	136,3%	-39,8%	-1,8%	self-emp
236	-8,0%	38,2%	10,6%	-11,0%	self-emp
237	-9,3%	9,1%	6,7%	-13,2%	self-emp
238	-6,6%	16,0%	25,5%	-5,2%	self-emp
239	-19,1%	-2,4%	21,1%	-21,4%	self-emp
240	9,7%	-5,9%	-18,3%	13,0%	self-emp
241	-14,9%	20,8%	-21,4%	13,2%	self-emp
242	6,4%	-30,4%	11,7%	85,0%	self-emp
243	-9,2%	17,9%	-16,9%	21,6%	self-emp
244	-13,2%	-14,4%	8,4%	-8,6%	self-emp
245	101,3%	1,7%	20,0%	-27,6%	self-emp
246	-16,4%	-8,2%	-448,1%	-625,7%	self-emp
247	22,4%	5,4%	-13,2%	43,7%	self-emp
248	35,6%	3,4%	-5,0%	8,0%	self-emp
249	-19,2%	34,1%	11,7%	-12,0%	self-emp
250	0,0%	1,6%	9,6%	-19,7%	self-emp
251	57,6%	8,2%	-11,4%	12,7%	self-emp
252	19,3%	11,5%	-58,4%	84,5%	self-emp
253	7,9%	7,2%	1,4%	3,2%	self-emp
254	35,9%	6,2%	-0,8%	8,3%	self-emp

255	-12,4%	-30,2%	48,0%	-21,0%	self-emp
256	-30,8%	-21,5%	11,0%	43,6%	self-emp
257	18,6%	20,0%	43,7%	-25,2%	self-emp
258	-10,7%	-22,5%	32,8%	-26,5%	self-emp
259	33,9%	-30,3%	36,1%	42,1%	self-emp
260	7,1%	-10,7%	-22,6%	42,3%	self-emp
261	5,5%	15,0%	-2,8%	15,8%	self-emp
262	-61,1%	73,4%	53,6%	-13,1%	self-emp
263	-35,0%	31,1%	-6,0%	28,4%	self-emp
264	18,6%	-15,6%	25,7%	-64,3%	self-emp
265	-37,2%	22,5%	66,0%	-9,1%	self-emp
266	-27,9%	1,5%	14,1%	-18,4%	self-emp
267	-5,6%	-8,1%	-20,6%	28,0%	self-emp
268	0,8%	-8,7%	6,4%	15,4%	self-emp
269	19,9%	4,0%	-13,2%	-6,0%	self-emp
270	7,9%	36,1%	7,8%	-3,6%	self-emp
271	-4,2%	58,9%	-31,7%	6,3%	self-emp
272	10,4%	18,4%	2,9%	-10,5%	self-emp
273	86,4%	-24,0%	5,9%	-40,9%	self-emp
274	0,5%	10,0%	-6,5%	9,8%	self-emp
275	3,1%	11,3%	38,4%	-3,6%	self-emp
276	0,0%	24,9%	-2,1%	0,8%	self-emp
277	42,8%	-35,5%	11,4%	17,8%	self-emp
278	1,8%	47,5%	6,6%	5,0%	self-emp
279	1,6%	6,6%	3,9%	19,0%	self-emp
280	13,6%	13,5%	2,8%	11,4%	self-emp
281	0,7%	9,7%	-11,1%	-5,2%	self-emp
282	-5,3%	1,9%	0,2%	42,8%	self-emp
283	9,7%	63,3%	-24,1%	4,0%	self-emp
284	66,2%	-40,2%	59,2%	-13,7%	self-emp
285	-10,6%	-1,0%	83,9%	23,0%	self-emp
286	6,3%	6,0%	-7,6%	-7,0%	self-emp
287	22,6%	5,2%	12,5%	4,9%	self-emp
288	-2,7%	10,6%	5,7%	5,0%	self-emp
289	-11,1%	14,7%	11,5%	-0,8%	self-emp
290	11,3%	2,5%	28,0%	6,5%	self-emp
291	-10,0%	-37,6%	102,2%	-99,4%	self-emp
292	14,4%	15,1%	-25,8%	73,9%	self-emp
293	-17,8%	22,1%	-33,4%	70,1%	self-emp
294	-1,3%	-20,3%	0,5%	5,4%	self-emp
295	-3,8%	5,9%	0,1%	12,4%	self-emp
296	-19,1%	-30,8%	8,7%	-31,0%	self-emp
297	-13,1%	-21,8%	4,2%	27,1%	self-emp
298	450,0%	36,4%	68,9%	6,0%	self-emp
299	14,8%	-45,2%	162,9%	31,3%	self-emp
300	4,2%	-21,7%	-14,0%	-6,4%	self-emp
301	34,9%	-0,8%	18,6%	-20,6%	self-emp
302	-5,3%	33,6%	24,4%	10,8%	self-emp
303	22,1%	17,0%	4,6%	-13,4%	self-emp
304	13,0%	-0,7%	20,9%	12,2%	self-emp
305	-1,4%	117,0%	-50,0%	122,5%	self-emp
306	-8,1%	37,4%	-2,6%	-6,8%	self-emp

307	26,8%	34,1%	-14,5%	20,6% self-emp
308	8,8%	-12,9%	37,5%	10,3% self-emp
309	-1,0%	4,5%	-1,3%	29,4% self-emp
310	-8,3%	31,1%	1,1%	-20,6% self-emp
311	15,0%	-2,6%	-2,4%	-11,5% self-emp
312	59,6%	-11,0%	-65,9%	18,6% self-emp
313	-16,0%	-35,6%	42,8%	-34,0% self-emp
314	-16,3%	57,5%	-33,7%	73,2% self-emp
315	40,5%	-6,3%	-3,4%	23,3% self-emp
316	13,2%	7,6%	-3,8%	-52,1% self-emp
317	2,8%	-4,5%	57,8%	8,6% self-emp
318	88,7%	6,2%	94,4%	-37,5% self-emp
319	-3,0%	7,5%	19,1%	155,2% self-emp
320	-1,0%	-15,1%	12,9%	7,4% self-emp
321	19,1%	-28,1%	47,4%	14,9% self-emp
322	4,0%	2,7%	0,5%	9,7% self-emp
323	104,8%	299,6%	-6,4%	96,5% self-emp
324	27,1%	17,2%	-42,6%	-39,3% self-emp
325	-11,3%	-5,2%	-30,1%	28,4% self-emp
326	14,3%	68,7%	-14,4%	30,1% self-emp
327	12,5%	-13,9%	21,6%	4,3% self-emp
328	-19,2%	12,8%	-12,6%	35,4% self-emp
329	-1,6%	-8,3%	-2,4%	23,6% self-emp
330	193,1%	-36,9%	-7,2%	-8,7% self-emp
331	29,5%	7,0%	4,5%	13,1% self-emp
332	40,6%	-44,8%	-8,3%	42,8% self-emp
333	16,1%	-19,8%	-4,5%	25,3% self-emp
334	38,7%	-13,0%	-6,1%	84,9% self-emp
335	36,0%	-35,7%	3,7%	7,1% self-emp
336	-6,0%	6,9%	8,5%	-2,6% self-emp
337	47,5%	8,4%	-5,0%	16,5% self-emp
338	153,1%	-21,5%	27,1%	1,7% self-emp
339	0,7%	-3,8%	4,8%	7,2% self-emp
340	-4,6%	37,3%	-14,9%	4,0% self-emp
341	-2,3%	-2,4%	-2,5%	23,9% self-emp
342	-5,2%	52,8%	-28,4%	29,1% self-emp
343	-12,3%	22,8%	24,2%	-12,4% self-emp
344	26,0%	-0,4%	-1,7%	-22,1% self-emp
345	-23,5%	28,4%	26,7%	-25,9% self-emp
346	-10,9%	26,9%	25,5%	-38,1% self-emp
347	-7,1%	-1,8%	17,3%	-6,4% self-emp
348	49,6%	-38,1%	20,7%	10,2% self-emp
349	4,7%	-38,2%	11,8%	45,3% self-emp
350	4,8%	-5,5%	5,9%	-9,4% self-emp
351	12,6%	-17,8%	-4,6%	-10,5% self-emp
352	7,6%	7,4%	21,4%	6,2% self-emp
353	n/a	n/a	-27,9%	-8,3% self-emp
354	23,2%	-26,8%	-4,6%	23,2% self-emp
355	2,3%	116,0%	-25,8%	77,7% self-emp
356	-4,5%	9,4%	39,5%	-19,1% self-emp
357	4,5%	-0,9%	29,6%	-6,6% self-emp
358	-6,4%	-2,9%	14,5%	7,8% self-emp

359	6,0%	3,7%	21,9%	-0,1% self-emp
360	3,2%	6,1%	13,2%	1,1% self-emp
361	22,4%	2,7%	8,7%	2,9% self-emp
362	48,9%	30,2%	9,3%	13,2% self-emp
363	-3,2%	-1,6%	21,8%	n/a self-emp
364	5,8%	7,9%	-24,6%	n/a self-emp
365	-25,8%	60,3%	1,1%	n/a self-emp
366	-2,6%	2,9%	1,9%	n/a self-emp
367	12,6%	7,3%	-15,1%	n/a self-emp
368	9,7%	-1,2%	12,1%	n/a self-emp
369	33,4%	-23,3%	20,0%	n/a self-emp
370	-11,7%	2,5%	48,8%	n/a self-emp
371	-6,9%	5,9%	-3,7%	n/a self-emp
372	0,4%	40,3%	-9,5%	n/a self-emp
373	-50,7%	-38,1%	89,8%	n/a self-emp
374	-6,1%	3,8%	10,5%	n/a self-emp
375	40,1%	7,6%	19,9%	n/a self-emp
376	7,1%	13,5%	-17,0%	n/a self-emp
377	45,8%	11,8%	59,9%	n/a self-emp
378	32,6%	17,1%	-8,6%	n/a self-emp
379	-1,9%	17,2%	1,5%	n/a self-emp
380	14,4%	-3,7%	-0,6%	n/a self-emp
381	-13,5%	17,5%	-2,1%	n/a self-emp
382	71,0%	5,4%	-18,8%	n/a self-emp
383	-2,7%	-0,1%	4,9%	n/a self-emp
384	389,0%	-47,7%	1,2%	n/a self-emp
385	1,2%	3,7%	66,9%	n/a self-emp
386	-18,7%	63,4%	-3,8%	n/a self-emp
387	-27,7%	23,2%	-5,6%	n/a self-emp
388	-2,7%	9,0%	-4,3%	n/a self-emp
389	19,6%	4,3%	-1,7%	n/a self-emp
390	-3,9%	-0,7%	1,3%	0,3% employed
391	-8,7%	13,5%	7,3%	-24,1% employed
392	-11,2%	1,5%	35,9%	73,8% employed
393	-15,5%	5,6%	13,1%	-0,2% employed
394	-2,8%	-6,1%	-2,9%	2,4% employed
395	10,4%	18,2%	-7,6%	0,0% employed
396	1,2%	0,1%	0,5%	-0,1% employed
397	3,4%	17,3%	-7,5%	0,0% employed
398	5,3%	17,3%	-7,6%	0,1% employed
399	8,6%	1,4%	-6,6%	-0,3% employed
400	28,8%	90,8%	-26,3%	0,6% employed
401	7,9%	2,1%	13,8%	-1,1% employed
402	-19,0%	-30,3%	71,5%	-19,7% employed
403	10,6%	35,3%	-8,6%	-6,0% employed
404	7,8%	-0,3%	-2,4%	34,5% employed
405	4,9%	7,7%	8,0%	0,0% employed
406	5,1%	7,9%	6,7%	0,0% employed
407	-9,0%	2,9%	2,4%	-11,3% employed
408	-9,8%	19,4%	8,1%	-7,6% employed
409	-4,9%	12,7%	-1,0%	-8,0% employed
410	17,3%	-7,6%	0,0%	0,0% employed

411	7,9%	6,7%	0,0%	0,0%	employed
412	6,2%	8,6%	0,0%	0,0%	employed
413	-16,7%	20,0%	1,5%	0,0%	employed
414	135,3%	-21,9%	2,4%	3,7%	employed
415	7,0%	10,6%	16,9%	-16,7%	employed
416	7,8%	6,3%	35,1%	23,1%	employed
417	7,9%	6,7%	0,0%	0,0%	employed
418	-0,3%	2,4%	-2,2%	1,3%	employed
419	6,6%	-4,3%	-2,0%	13,1%	employed
420	1,8%	0,2%	0,3%	3,6%	employed
421	-6,0%	4,0%	-1,4%	2,3%	employed
422	20,5%	-8,2%	-20,8%	-4,0%	employed
423	15,1%	41,4%	-13,6%	44,5%	employed
424	-0,6%	-2,2%	1,8%	14,8%	employed
425	1,9%	11,3%	15,7%	-3,5%	employed
426	3,0%	0,9%	1,4%	8,9%	employed
427	-14,4%	14,6%	258,1%	-50,3%	employed
428	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,1%	employed
429	0,2%	7,7%	3,0%	5,6%	employed
430	143,7%	12,5%	-4,6%	-5,8%	employed
431	-3,7%	-12,7%	15,8%	-0,6%	employed
432	-6,4%	-24,7%	-8,2%	0,0%	employed
433	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	employed
434	7,1%	-12,9%	-17,1%	17,0%	employed
435	31,4%	-19,0%	5,6%	-0,6%	employed
436	-20,5%	103,8%	-59,2%	2,9%	employed
437	-3,6%	-1,2%	4,6%	4,7%	employed
438	27,9%	66,4%	-51,4%	0,1%	employed
439	9,7%	-1,6%	15,9%	31,8%	employed
440	-1,1%	0,0%	0,0%	41,6%	employed
441	-1,0%	0,0%	0,0%	39,7%	employed
442	121,2%	-31,8%	-34,9%	38,2%	employed
443	-1,0%	0,0%	0,0%	40,1%	employed
444	17,7%	-22,5%	-12,0%	82,6%	employed
445	-6,6%	20,7%	2,9%	7,9%	employed
446	-10,5%	10,9%	7,5%	3,6%	employed
447	0,4%	0,6%	3,0%	-2,8%	employed
448	0,0%	0,0%	3,2%	1,5%	employed
449	2,9%	0,5%	3,1%	1,0%	employed
450	0,0%	0,0%	3,2%	2,9%	employed
451	0,0%	3,3%	3,3%	1,0%	employed
452	8,3%	0,0%	5,7%	2,2%	employed
453	0,0%	0,0%	4,8%	2,8%	employed
454	0,0%	0,0%	3,2%	1,5%	employed
455	1,3%	4,5%	-5,6%	6,5%	employed
456	-10,6%	-17,7%	7,4%	6,3%	employed
457	2,8%	6,6%	5,4%	2,3%	employed
458	45,9%	-0,6%	48,2%	-30,2%	employed
459	0,1%	0,0%	3,1%	1,0%	employed
460	-3,3%	1,7%	0,1%	10,5%	employed
461	0,0%	0,0%	5,4%	2,3%	employed
462	0,0%	0,0%	0,0%	12,9%	employed

463	-6,0%	0,9%	2,1%	-4,3%	employed
464	3,2%	3,9%	1,5%	2,8%	employed
465	-0,1%	2,3%	-2,3%	39,3%	employed
466	-4,7%	-13,5%	23,8%	59,0%	employed
467	-6,1%	14,3%	-14,9%	15,7%	employed
468	70,2%	21,6%	80,7%	5,5%	employed
469	10,1%	-0,9%	8,5%	-9,1%	employed
470	0,3%	0,1%	23,5%	-8,4%	employed
471	8,2%	0,8%	3,0%	-24,5%	employed
472	0,3%	0,1%	23,5%	-0,3%	employed
473	7,0%	1,4%	6,0%	-2,6%	employed
474	-17,1%	-1,0%	3,0%	-1,9%	employed
475	n/a	22,1%	-36,1%	10,8%	employed
476	15,6%	-12,3%	39,7%	-17,0%	employed
477	17,7%	-1,9%	-8,1%	-22,1%	employed
478	-24,3%	-0,8%	3,0%	33,1%	employed
479	0,1%	23,5%	-8,4%	121,4%	employed
480	-20,5%	114,4%	1,3%	-3,8%	employed
481	0,1%	0,8%	0,1%	1,7%	employed
482	25,9%	-5,7%	-15,9%	41,3%	employed
483	3,1%	1,0%	32,5%	-2,5%	employed
484	2,7%	2,0%	5,0%	2,9%	employed
485	112,5%	-0,9%	-6,6%	34,5%	employed
486	18,8%	6,9%	12,8%	0,1%	employed
487	-0,6%	0,0%	30,0%	23,1%	employed
488	-0,2%	8,3%	-4,5%	2,8%	employed
489	-1,0%	18,1%	3,8%	13,1%	employed
490	13,7%	4,7%	1,4%	34,4%	employed
491	0,0%	12,8%	3,8%	11,2%	employed
492	0,1%	0,8%	0,1%	16,4%	employed
493	0,1%	11,5%	7,3%	0,7%	employed
494	-3,2%	1,1%	-17,6%	6,7%	employed
495	-21,0%	29,0%	-33,9%	3,4%	employed
496	23,5%	-8,4%	120,5%	-50,2%	employed
497	20,0%	3,0%	-2,5%	1,9%	employed
498	21,9%	-4,4%	7,9%	10,3%	employed
499	0,1%	0,2%	0,4%	28,0%	employed
500	0,0%	12,0%	3,0%	4,8%	employed
501	6,8%	7,2%	11,9%	19,8%	employed
502	15,3%	14,5%	4,7%	11,6%	employed
503	-3,9%	45,5%	6,8%	13,4%	employed
504	4,8%	30,5%	-12,0%	9,2%	employed
505	10,0%	13,7%	20,7%	9,7%	employed
506	33,3%	-25,0%	0,0%	66,7%	employed
507	19,9%	5,4%	-26,1%	12,5%	employed
508	15,2%	25,7%	-1,8%	14,9%	employed
509	7,4%	6,3%	-3,2%	12,4%	employed
510	-8,2%	1,9%	18,8%	-0,3%	employed
511	9,5%	-3,8%	0,6%	21,0%	employed
512	62,8%	-15,2%	19,3%	10,6%	employed
513	2,0%	-3,2%	20,8%	27,7%	employed
514	20,9%	-12,6%	16,3%	13,5%	employed

515	16,0%	-8,1%	14,4%	9,1% employed
516	13,6%	34,8%	15,1%	-10,2% employed
517	57,4%	-8,5%	-5,4%	-13,7% employed
518	39,5%	-34,6%	200,4%	38,7% employed
519	5,6%	2,9%	12,9%	1,7% employed
520	0,0%	1,1%	11,6%	5,3% employed
521	1,9%	25,6%	22,1%	-5,5% employed
522	3,2%	3,2%	54,2%	-9,8% employed
523	26,3%	45,2%	-3,2%	1,1% employed
524	0,0%	1,7%	10,9%	5,3% employed
525	3,3%	-3,2%	12,0%	2,5% employed
526	-2,0%	23,5%	-7,5%	26,9% employed
527	30,1%	-12,2%	8,5%	3,0% employed
528	-9,1%	-7,8%	26,3%	32,0% employed
529	2,7%	19,6%	11,5%	11,8% employed
530	29,7%	49,4%	-9,5%	12,0% employed
531	-0,7%	50,9%	-11,9%	9,1% employed
532	1,8%	50,4%	-9,1%	17,5% employed
533	16,5%	-13,0%	11,5%	-6,2% employed
534	8,7%	14,0%	-57,4%	105,3% employed
535	1,7%	68,9%	48,7%	2,1% employed
536	9,1%	6,1%	7,8%	17,5% employed
537	8,8%	10,1%	-4,5%	16,9% employed
538	22,5%	-2,5%	3,0%	1,7% employed
539	14,4%	18,3%	-32,3%	15,1% employed
540	50,3%	-12,0%	18,8%	-8,2% employed
541	6,6%	154,9%	-45,6%	-1,8% employed
542	-11,4%	3,9%	4,8%	1,3% employed
543	7,8%	2,0%	8,9%	4,0% employed
544	-34,4%	-4,7%	-12,0%	-3,2% employed
545	7,5%	2,2%	0,2%	5,9% employed
546	-11,0%	-3,4%	15,0%	20,8% employed
547	n/a	n/a	n/a	40,9% employed
548	23,0%	15,0%	14,7%	-12,4% employed
549	15,8%	-6,6%	30,6%	38,4% employed
550	58,8%	-18,8%	2,1%	3,9% employed
551	-21,6%	60,2%	-29,5%	25,6% employed
552	7,2%	-2,9%	4,2%	4,6% employed
553	-9,1%	13,9%	12,5%	-9,3% employed
554	2,2%	-13,6%	6,9%	8,4% employed
555	0,6%	-12,7%	-6,2%	14,8% employed
556	58,8%	9,8%	6,6%	4,1% employed
557	-28,9%	9,9%	5,5%	-9,8% employed
558	9,6%	60,9%	-19,3%	-45,6% employed
559	-34,3%	62,6%	-19,4%	-63,1% employed
560	-52,9%	10,8%	-7,1%	9,8% employed
561	77,7%	-27,7%	23,2%	-9,0% employed
562	46,3%	45,0%	-14,6%	-3,6% employed
563	77,7%	-27,7%	23,2%	-8,8% employed
564	6,2%	-4,7%	-8,4%	9,2% employed
565	-12,2%	-29,8%	54,4%	-9,0% employed
566	43,3%	-9,1%	24,8%	2,8% employed

567

2,2%

2,1%

3,9%

-3,7% employed

APPENDIX C

Navigant’s calculation of implied average income of lawyers prior to appointment

ID	Mean Pre/Y(+1)	Status Y(-1)	assumed	Implied
4405	9.93%	self-emp	244,700	\$24,289
3895	18.88%	self-emp	244,700	\$46,200
4319	19.85%	self-emp	244,700	\$48,576
4119	21.37%	self-emp	244,700	\$52,284
3964	21.82%	self-emp	244,700	\$53,394
4056	22.58%	self-emp	244,700	\$55,255
4058	22.90%	self-emp	244,700	\$56,029
4021	24.37%	employed	244,700	\$59,632
4374	24.77%	self-emp	244,700	\$60,624
4088	25.12%	self-emp	244,700	\$61,481
4260	25.43%	employed	244,700	\$62,239
4245	27.87%	self-emp	244,700	\$68,206
3942	28.02%	self-emp	244,700	\$68,564
3971	28.42%	self-emp	244,700	\$69,535
4346	28.84%	employed	244,700	\$70,581
4251	29.19%	self-emp	244,700	\$71,431
4048	29.58%	self-emp	244,700	\$72,389
3997	30.18%	self-emp	244,700	\$73,849
3967	30.47%	self-emp	244,700	\$74,565
4428	30.77%	self-emp	244,700	\$75,304
4303	31.96%	self-emp	244,700	\$78,208
4231	32.13%	employed	244,700	\$78,631
3900	32.39%	self-emp	244,700	\$79,255
4113	32.67%	self-emp	244,700	\$79,940
4365	32.69%	self-emp	244,700	\$79,988
4392	32.70%	employed	244,700	\$80,012
3985	32.99%	self-emp	244,700	\$80,721
4256	34.86%	employed	244,700	\$85,310
4369	35.20%	self-emp	244,700	\$86,131
4306	35.36%	self-emp	244,700	\$86,514
4239	35.40%	employed	244,700	\$86,620
4204	35.50%	self-emp	244,700	\$86,867
4070	35.52%	self-emp	244,700	\$86,910
4488	36.59%	employed	244,700	\$89,526
4297	36.65%	self-emp	244,700	\$89,694
4138	36.70%	self-emp	244,700	\$89,800
4052	37.15%	employed	244,700	\$90,908

NAVIGANT CONSULTING

4025	37.18%	self-emp	244,700	\$90,982
4265	37.18%	self-emp	244,700	\$90,984
4009	37.48%	employed	244,700	\$91,724
3954	37.69%	self-emp	244,700	\$92,216
4427	37.96%	self-emp	244,700	\$92,890
4343	38.12%	self-emp	244,700	\$93,268
4075	38.29%	self-emp	244,700	\$93,692
4218	38.58%	self-emp	244,700	\$94,396
4267	38.94%	employed	244,700	\$95,287
4349	39.88%	employed	244,700	\$97,584
4289	39.90%	self-emp	244,700	\$97,638
4111	40.00%	employed	244,700	\$97,884
3927	40.16%	self-emp	244,700	\$98,282
4277	40.62%	self-emp	244,700	\$99,397
4167	40.67%	self-emp	244,700	\$99,530
4198	40.70%	self-emp	244,700	\$99,594
3917	40.75%	employed	244,700	\$99,707
3946	40.95%	self-emp	244,700	\$100,212
4299	41.07%	employed	244,700	\$100,494
4345	41.38%	self-emp	244,700	\$101,249
3933	41.69%	employed	244,700	\$102,009
4278	41.76%	self-emp	244,700	\$102,187
3968	41.97%	employed	244,700	\$102,691
4233	42.25%	employed	244,700	\$103,379
3959	42.38%	self-emp	244,700	\$103,715
3893	42.59%	self-emp	244,700	\$104,219
4014	43.16%	self-emp	244,700	\$105,611
4464	43.66%	employed	244,700	\$106,845
4310	43.67%	employed	244,700	\$106,859
3982	43.83%	self-emp	244,700	\$107,262
4149	43.93%	employed	244,700	\$107,487
4321	44.21%	self-emp	244,700	\$108,180
4385	44.57%	employed	244,700	\$109,063
4419	44.63%	self-emp	244,700	\$109,203
4290	44.71%	self-emp	244,700	\$109,393
4110	44.77%	self-emp	244,700	\$109,562
4408	44.84%	employed	244,700	\$109,728
4027	45.27%	self-emp	244,700	\$110,785
4224	45.53%	employed	244,700	\$111,411
4294	45.95%	employed	244,700	\$112,437
4137	46.01%	self-emp	244,700	\$112,594
4352	46.02%	self-emp	244,700	\$112,616
4054	46.13%	self-emp	244,700	\$112,881

NAVIGANT
CONSULTING

4323	46.53%	employed	244,700	\$113,865
4412	46.63%	employed	244,700	\$114,107
4246	46.65%	self-emp	244,700	\$114,157
4007	46.98%	self-emp	244,700	\$114,959
3934	47.12%	self-emp	244,700	\$115,304
4523	47.19%	self-emp	244,700	\$115,473
4140	47.21%	self-emp	244,700	\$115,524
4505	47.28%	employed	244,700	\$115,687
4170	47.45%	employed	244,700	\$116,111
4449	47.59%	self-emp	244,700	\$116,442
4476	47.96%	employed	244,700	\$117,369
4147	48.07%	self-emp	244,700	\$117,635
4389	48.36%	employed	244,700	\$118,343
4017	48.61%	self-emp	244,700	\$118,960
4237	48.65%	self-emp	244,700	\$119,051
4418	48.70%	self-emp	244,700	\$119,171
4314	48.73%	employed	244,700	\$119,253
4032	48.81%	employed	244,700	\$119,445
4336	48.90%	employed	244,700	\$119,654
4483	48.95%	employed	244,700	\$119,773
4326	49.14%	employed	244,700	\$120,234
4350	49.16%	self-emp	244,700	\$120,286
4429	49.73%	self-emp	244,700	\$121,692
4157	49.73%	employed	244,700	\$121,695
4357	49.82%	self-emp	244,700	\$121,902
4043	49.94%	self-emp	244,700	\$122,195
4302	49.95%	employed	244,700	\$122,220
4065	50.06%	self-emp	244,700	\$122,500
4387	50.35%	employed	244,700	\$123,213
4106	50.36%	employed	244,700	\$123,236
4363	50.62%	employed	244,700	\$123,864
4266	51.02%	employed	244,700	\$124,844
4102	51.03%	employed	244,700	\$124,878
4222	51.04%	self-emp	244,700	\$124,893
4038	51.07%	self-emp	244,700	\$124,962
4430	51.27%	employed	244,700	\$125,466
4466	51.61%	employed	244,700	\$126,298
4148	51.69%	self-emp	244,700	\$126,491
3943	51.73%	self-emp	244,700	\$126,571
4090	51.74%	self-emp	244,700	\$126,609
3937	51.77%	employed	244,700	\$126,691
4238	51.83%	employed	244,700	\$126,830
4283	52.18%	employed	244,700	\$127,691



3962	52.20%	employed	244,700	\$127,729
3981	52.23%	employed	244,700	\$127,806
4002	52.37%	self-emp	244,700	\$128,138
3973	52.39%	employed	244,700	\$128,186
3899	52.40%	employed	244,700	\$128,228
4126	52.95%	employed	244,700	\$129,558
4276	53.32%	self-emp	244,700	\$130,475
4182	53.77%	self-emp	244,700	\$131,574
3966	53.90%	employed	244,700	\$131,882
4010	53.94%	self-emp	244,700	\$131,983
4168	54.23%	self-emp	244,700	\$132,712
4255	54.42%	self-emp	244,700	\$133,160
4422	54.50%	employed	244,700	\$133,361
4390	54.70%	self-emp	244,700	\$133,840
4528	54.79%	employed	244,700	\$134,076
3977	54.87%	self-emp	244,700	\$134,258
4104	55.14%	self-emp	244,700	\$134,928
3913	55.36%	employed	244,700	\$135,455
4049	55.65%	self-emp	244,700	\$136,188
4529	55.81%	employed	244,700	\$136,575
4379	56.01%	self-emp	244,700	\$137,045
4301	56.33%	self-emp	244,700	\$137,828
4151	56.42%	employed	244,700	\$138,064
4080	56.73%	employed	244,700	\$138,809
3922	56.80%	self-emp	244,700	\$138,992
4270	56.93%	self-emp	244,700	\$139,306
4317	56.93%	self-emp	244,700	\$139,312
4485	57.09%	self-emp	244,700	\$139,691
3974	57.36%	self-emp	244,700	\$140,348
4340	57.46%	self-emp	244,700	\$140,607
4501	57.51%	self-emp	244,700	\$140,728
4282	58.01%	employed	244,700	\$141,952
4162	58.11%	self-emp	244,700	\$142,189
4050	58.21%	employed	244,700	\$142,430
4403	58.25%	employed	244,700	\$142,546
4105	58.29%	employed	244,700	\$142,643
4095	58.44%	self-emp	244,700	\$143,008
4022	58.47%	self-emp	244,700	\$143,080
4307	58.75%	self-emp	244,700	\$143,756
4103	58.80%	employed	244,700	\$143,883
3955	58.84%	self-emp	244,700	\$143,974
4311	58.92%	employed	244,700	\$144,169
4493	58.92%	self-emp	244,700	\$144,183

NAVIGANT
CONSULTING

4463	58.97%	self-emp	244,700	\$144,307
4478	59.20%	employed	244,700	\$144,856
4447	59.38%	employed	244,700	\$145,307
3921	59.39%	self-emp	244,700	\$145,339
4078	59.43%	self-emp	244,700	\$145,431
4196	59.51%	self-emp	244,700	\$145,614
4433	59.56%	self-emp	244,700	\$145,746
4475	59.71%	self-emp	244,700	\$146,102
4292	59.74%	self-emp	244,700	\$146,194
4207	59.98%	self-emp	244,700	\$146,778
4071	60.16%	self-emp	244,700	\$147,207
4496	60.27%	self-emp	244,700	\$147,478
4308	60.73%	employed	244,700	\$148,606
4536	60.93%	self-emp	244,700	\$149,097
4153	60.94%	self-emp	244,700	\$149,125
4376	60.95%	self-emp	244,700	\$149,141
4442	60.99%	employed	244,700	\$149,232
4329	60.99%	employed	244,700	\$149,237
4107	61.01%	employed	244,700	\$149,302
4263	61.05%	self-emp	244,700	\$149,383
4000	61.09%	self-emp	244,700	\$149,487
3908	61.85%	employed	244,700	\$151,354
4499	61.94%	employed	244,700	\$151,577
4372	62.19%	self-emp	244,700	\$152,175
4368	62.37%	self-emp	244,700	\$152,618
4347	62.38%	self-emp	244,700	\$152,647
4457	62.52%	self-emp	244,700	\$152,980
4400	62.77%	self-emp	244,700	\$153,603
4305	62.80%	employed	244,700	\$153,677
4535	62.87%	self-emp	244,700	\$153,843
4271	62.89%	self-emp	244,700	\$153,903
3969	62.91%	self-emp	244,700	\$153,936
4502	63.00%	self-emp	244,700	\$154,168
4136	63.38%	self-emp	244,700	\$155,084
4391	63.71%	employed	244,700	\$155,900
4293	63.81%	self-emp	244,700	\$156,154
4202	63.84%	employed	244,700	\$156,214
4173	64.60%	employed	244,700	\$158,079
4040	64.75%	self-emp	244,700	\$158,447
4358	64.85%	employed	244,700	\$158,695
3903	64.87%	self-emp	244,700	\$158,743
4112	65.20%	self-emp	244,700	\$159,551
4234	65.41%	self-emp	244,700	\$160,065

NAVIGANT
CONSULTING

4481	65.48%	self-emp	244,700	\$160,227
4092	65.56%	self-emp	244,700	\$160,420
4061	65.78%	self-emp	244,700	\$160,962
4515	65.79%	employed	244,700	\$160,993
4480	65.95%	employed	244,700	\$161,380
4206	66.00%	self-emp	244,700	\$161,493
4409	66.18%	employed	244,700	\$161,932
3975	66.18%	self-emp	244,700	\$161,936
4034	66.66%	self-emp	244,700	\$163,113
4444	66.66%	self-emp	244,700	\$163,123
4436	66.75%	self-emp	244,700	\$163,333
4443	66.84%	self-emp	244,700	\$163,555
4089	66.91%	employed	244,700	\$163,719
4210	66.98%	self-emp	244,700	\$163,907
4045	67.71%	employed	244,700	\$165,693
4280	67.73%	employed	244,700	\$165,740
4474	67.82%	employed	244,700	\$165,959
4208	68.28%	employed	244,700	\$167,077
4366	68.28%	employed	244,700	\$167,077
3979	68.47%	employed	244,700	\$167,534
4304	68.48%	employed	244,700	\$167,576
3957	68.52%	employed	244,700	\$167,659
4199	68.54%	employed	244,700	\$167,727
3992	68.56%	employed	244,700	\$167,768
3987	68.62%	self-emp	244,700	\$167,924
4066	68.79%	self-emp	244,700	\$168,321
4069	68.89%	employed	244,700	\$168,573
4142	68.93%	self-emp	244,700	\$168,680
4348	68.96%	self-emp	244,700	\$168,735
4510	68.96%	employed	244,700	\$168,745
4145	68.97%	employed	244,700	\$168,780
4055	69.58%	employed	244,700	\$170,258
4250	69.79%	self-emp	244,700	\$170,773
3947	69.92%	employed	244,700	\$171,104
4331	69.94%	employed	244,700	\$171,131
4315	69.97%	employed	244,700	\$171,205
4064	69.99%	employed	244,700	\$171,269
3939	70.14%	self-emp	244,700	\$171,629
4135	70.22%	employed	244,700	\$171,817
4118	70.45%	self-emp	244,700	\$172,385
4177	70.53%	employed	244,700	\$172,587
3961	70.61%	self-emp	244,700	\$172,786
4072	70.85%	employed	244,700	\$173,379

NAVIGANT
CONSULTING

4470	70.96%	self-emp	244,700	\$173,637
4355	71.00%	self-emp	244,700	\$173,740
4509	71.08%	employed	244,700	\$173,944
3963	71.10%	self-emp	244,700	\$173,992
4313	71.20%	self-emp	244,700	\$174,232
3996	71.59%	employed	244,700	\$175,175
4146	71.60%	employed	244,700	\$175,193
4005	71.66%	self-emp	244,700	\$175,353
4029	71.77%	employed	244,700	\$175,611
4133	71.86%	self-emp	244,700	\$175,835
4375	71.87%	employed	244,700	\$175,855
4011	72.25%	self-emp	244,700	\$176,792
4220	72.30%	employed	244,700	\$176,910
4527	72.39%	self-emp	244,700	\$177,147
4257	72.49%	employed	244,700	\$177,394
4454	72.57%	self-emp	244,700	\$177,577
4456	72.80%	employed	244,700	\$178,134
4181	72.81%	employed	244,700	\$178,155
3931	72.92%	self-emp	244,700	\$178,427
4439	73.05%	self-emp	244,700	\$178,762
3905	73.07%	employed	244,700	\$178,801
4006	73.14%	self-emp	244,700	\$178,983
4086	73.24%	self-emp	244,700	\$179,214
4339	73.28%	employed	244,700	\$179,326
4273	73.35%	employed	244,700	\$179,479
4130	73.36%	employed	244,700	\$179,508
4383	73.49%	employed	244,700	\$179,832
4031	73.50%	self-emp	244,700	\$179,843
4359	73.71%	self-emp	244,700	\$180,376
3936	73.97%	self-emp	244,700	\$180,994
4371	73.97%	self-emp	244,700	\$180,995
4073	74.01%	employed	244,700	\$181,093
3988	74.01%	self-emp	244,700	\$181,105
4516	74.11%	employed	244,700	\$181,350
4253	74.41%	self-emp	244,700	\$182,075
3990	74.47%	employed	244,700	\$182,229
3952	74.52%	self-emp	244,700	\$182,342
4261	74.64%	self-emp	244,700	\$182,640
4240	74.66%	employed	244,700	\$182,700
4467	74.87%	self-emp	244,700	\$183,207
4423	74.91%	employed	244,700	\$183,294
4232	75.16%	self-emp	244,700	\$183,923
4487	75.21%	self-emp	244,700	\$184,043



3898	75.31%	self-emp	244,700	\$184,293
4087	75.35%	self-emp	244,700	\$184,374
4378	75.44%	employed	244,700	\$184,608
4285	75.48%	self-emp	244,700	\$184,691
4163	76.20%	self-emp	244,700	\$186,467
4402	76.31%	self-emp	244,700	\$186,743
3909	76.62%	self-emp	244,700	\$187,490
4410	76.65%	self-emp	244,700	\$187,552
4120	76.84%	employed	244,700	\$188,017
4200	76.91%	self-emp	244,700	\$188,191
4272	77.03%	employed	244,700	\$188,499
4099	77.26%	self-emp	244,700	\$189,053
4225	77.31%	employed	244,700	\$189,170
4184	77.60%	employed	244,700	\$189,881
4420	77.62%	self-emp	244,700	\$189,937
4230	77.68%	employed	244,700	\$190,076
3914	78.73%	employed	244,700	\$192,650
4188	78.83%	self-emp	244,700	\$192,908
4060	78.84%	employed	244,700	\$192,931
4191	78.86%	employed	244,700	\$192,960
4424	78.97%	self-emp	244,700	\$193,250
4248	79.03%	self-emp	244,700	\$193,392
4451	79.05%	self-emp	244,700	\$193,431
4393	79.24%	self-emp	244,700	\$193,903
4494	79.52%	employed	244,700	\$194,589
4417	79.54%	self-emp	244,700	\$194,622
4213	79.67%	self-emp	244,700	\$194,952
4288	80.18%	employed	244,700	\$196,204
4275	80.30%	employed	244,700	\$196,483
4264	80.41%	self-emp	244,700	\$196,756
3980	80.43%	self-emp	244,700	\$196,811
4254	80.52%	self-emp	244,700	\$197,022
4019	80.69%	employed	244,700	\$197,443
4241	81.32%	employed	244,700	\$198,994
3918	82.05%	employed	244,700	\$200,766
4169	82.08%	self-emp	244,700	\$200,846
4081	82.20%	employed	244,700	\$201,155
4312	82.26%	self-emp	244,700	\$201,301
3972	82.36%	employed	244,700	\$201,535
4028	82.74%	employed	244,700	\$202,468
4295	83.03%	employed	244,700	\$203,178
4452	83.18%	self-emp	244,700	\$203,551
3989	83.22%	self-emp	244,700	\$203,652

3916	83.73%	employed	244,700	\$204,882
4291	83.90%	employed	244,700	\$205,296
4461	84.28%	self-emp	244,700	\$206,234
4037	84.33%	self-emp	244,700	\$206,368
4096	84.35%	self-emp	244,700	\$206,408
4508	84.47%	employed	244,700	\$206,710
4330	84.67%	employed	244,700	\$207,195
4144	84.82%	self-emp	244,700	\$207,563
4164	84.91%	self-emp	244,700	\$207,781
4406	84.94%	self-emp	244,700	\$207,860
3929	85.10%	self-emp	244,700	\$208,235
4362	85.36%	employed	244,700	\$208,882
4284	85.37%	self-emp	244,700	\$208,890
4269	85.62%	self-emp	244,700	\$209,510
4495	85.66%	employed	244,700	\$209,614
3978	85.73%	employed	244,700	\$209,771
4459	86.31%	employed	244,700	\$211,191
4143	86.41%	employed	244,700	\$211,439
4004	86.46%	employed	244,700	\$211,576
4504	87.29%	self-emp	244,700	\$213,607
4274	87.35%	self-emp	244,700	\$213,748
4259	87.49%	self-emp	244,700	\$214,082
4325	87.85%	self-emp	244,700	\$214,971
4431	88.18%	self-emp	244,700	\$215,786
4085	88.30%	self-emp	244,700	\$216,061
4298	88.71%	employed	244,700	\$217,085
3924	89.54%	employed	244,700	\$219,110
4176	89.58%	self-emp	244,700	\$219,202
4332	89.77%	self-emp	244,700	\$219,672
4507	89.83%	self-emp	244,700	\$219,825
4179	90.17%	employed	244,700	\$220,653
4228	90.42%	self-emp	244,700	\$221,246
4462	90.61%	employed	244,700	\$221,716
3998	91.12%	self-emp	244,700	\$222,977
4414	91.41%	self-emp	244,700	\$223,671
4165	91.83%	self-emp	244,700	\$224,705
4541	91.91%	self-emp	244,700	\$224,911
4156	92.02%	employed	244,700	\$225,166
4166	92.56%	self-emp	244,700	\$226,484
3945	92.59%	employed	244,700	\$226,570
4183	92.92%	self-emp	244,700	\$227,380
3970	92.93%	self-emp	244,700	\$227,405
4020	92.99%	self-emp	244,700	\$227,550

NAVIGANT
CONSULTING

4441	92.99%	self-emp	244,700	\$227,554
3995	93.01%	employed	244,700	\$227,595
4333	93.10%	self-emp	244,700	\$227,824
4152	93.75%	self-emp	244,700	\$229,399
4407	93.91%	employed	244,700	\$229,807
4035	94.00%	self-emp	244,700	\$230,013
4364	94.06%	self-emp	244,700	\$230,158
3983	94.14%	employed	244,700	\$230,362
3923	95.48%	self-emp	244,700	\$233,644
4506	96.25%	self-emp	244,700	\$235,530
4498	97.18%	self-emp	244,700	\$237,796
4018	97.67%	self-emp	244,700	\$238,996
4279	97.97%	self-emp	244,700	\$239,723
4001	98.25%	employed	244,700	\$240,406
4093	98.31%	self-emp	244,700	\$240,571
3928	98.64%	self-emp	244,700	\$241,368
4175	98.77%	self-emp	244,700	\$241,696
4194	98.80%	self-emp	244,700	\$241,771
4531	98.82%	self-emp	244,700	\$241,808
4413	98.88%	self-emp	244,700	\$241,948
3960	99.18%	self-emp	244,700	\$242,690
4322	99.42%	self-emp	244,700	\$243,281
4127	99.53%	employed	244,700	\$243,545
3940	100.03%	self-emp	244,700	\$244,784
3907	100.88%	self-emp	244,700	\$246,845
3958	101.25%	self-emp	244,700	\$247,753
4192	101.42%	self-emp	244,700	\$248,169
4016	101.66%	self-emp	244,700	\$248,764
4526	102.55%	self-emp	244,700	\$250,931
4068	103.86%	self-emp	244,700	\$254,142
4158	103.97%	self-emp	244,700	\$254,410
4186	104.55%	self-emp	244,700	\$255,840
4123	104.71%	self-emp	244,700	\$256,232
4511	105.22%	self-emp	244,700	\$257,479
4141	106.47%	self-emp	244,700	\$260,541
3935	107.38%	self-emp	244,700	\$262,750
4108	107.59%	self-emp	244,700	\$263,267
4341	108.06%	employed	244,700	\$264,427
3986	108.34%	self-emp	244,700	\$265,120
4344	108.65%	self-emp	244,700	\$265,870
4356	108.82%	self-emp	244,700	\$266,273
4046	108.88%	self-emp	244,700	\$266,420
4249	109.49%	self-emp	244,700	\$267,933



4063	109.96%	self-emp	244,700	\$269,073
4212	110.69%	self-emp	244,700	\$270,862
4396	111.38%	self-emp	244,700	\$272,536
4472	111.46%	self-emp	244,700	\$272,734
4394	113.34%	self-emp	244,700	\$277,344
4216	113.85%	self-emp	244,700	\$278,596
3994	115.11%	self-emp	244,700	\$281,671
4015	115.17%	self-emp	244,700	\$281,812
4490	115.41%	employed	244,700	\$282,398
4287	116.12%	self-emp	244,700	\$284,152
4296	116.30%	self-emp	244,700	\$284,596
4051	116.63%	self-emp	244,700	\$285,390
4367	116.74%	self-emp	244,700	\$285,653
4131	116.84%	self-emp	244,700	\$285,908
4243	117.53%	self-emp	244,700	\$287,601
3965	117.86%	self-emp	244,700	\$288,403
4062	117.98%	self-emp	244,700	\$288,699
4377	118.10%	self-emp	244,700	\$288,985
4453	118.66%	self-emp	244,700	\$290,373
4338	118.96%	self-emp	244,700	\$291,094
4320	119.59%	self-emp	244,700	\$292,635
3926	121.30%	self-emp	244,700	\$296,809
4398	121.47%	self-emp	244,700	\$297,225
4047	121.63%	self-emp	244,700	\$297,626
4214	122.54%	self-emp	244,700	\$299,855
4539	122.86%	self-emp	244,700	\$300,626
4438	123.16%	self-emp	244,700	\$301,364
4109	123.51%	employed	244,700	\$302,238
3919	123.63%	self-emp	244,700	\$302,511
4161	123.86%	self-emp	244,700	\$303,085
3915	124.12%	self-emp	244,700	\$303,717
4334	124.53%	self-emp	244,700	\$304,721
4178	124.53%	self-emp	244,700	\$304,726
4132	125.00%	self-emp	244,700	\$305,866
4134	125.97%	self-emp	244,700	\$308,241
3993	125.99%	self-emp	244,700	\$308,289
4077	127.90%	self-emp	244,700	\$312,982
4023	127.93%	self-emp	244,700	\$313,046
4067	128.31%	self-emp	244,700	\$313,982
4384	128.94%	self-emp	244,700	\$315,527
4219	130.66%	employed	244,700	\$319,721
4154	130.86%	self-emp	244,700	\$320,213
4122	131.42%	self-emp	244,700	\$321,590

NAVIGANT
CONSULTING

4012	131.66%	self-emp	244,700	\$322,178
4160	131.75%	self-emp	244,700	\$322,402
4044	132.46%	self-emp	244,700	\$324,125
4115	132.53%	self-emp	244,700	\$324,310
4445	132.53%	self-emp	244,700	\$324,311
4217	132.71%	self-emp	244,700	\$324,743
4386	133.22%	self-emp	244,700	\$325,980
4252	133.23%	self-emp	244,700	\$326,007
4124	133.49%	self-emp	244,700	\$326,640
4286	134.24%	self-emp	244,700	\$328,495
4082	135.29%	self-emp	244,700	\$331,050
4525	135.69%	self-emp	244,700	\$332,035
4235	137.91%	self-emp	244,700	\$337,463
4195	138.36%	self-emp	244,700	\$338,569
4446	139.51%	self-emp	244,700	\$341,383
4486	140.07%	employed	244,700	\$342,760
4316	140.11%	self-emp	244,700	\$342,861
3910	144.67%	employed	244,700	\$354,015
4537	145.38%	self-emp	244,700	\$355,750
4328	145.66%	self-emp	244,700	\$356,428
3941	148.04%	self-emp	244,700	\$362,252
4187	148.87%	self-emp	244,700	\$364,277
4300	148.95%	self-emp	244,700	\$364,489
3322	149.41%	self-emp	244,700	\$365,614
4401	150.11%	employed	244,700	\$367,315
4370	151.78%	self-emp	244,700	\$371,397
4530	152.02%	employed	244,700	\$371,985
4159	154.43%	self-emp	244,700	\$377,879
4262	155.31%	employed	244,700	\$380,051
4076	155.60%	self-emp	244,700	\$380,757
4455	157.91%	self-emp	244,700	\$386,394
4174	159.40%	self-emp	244,700	\$390,057
3925	160.23%	self-emp	244,700	\$392,074
4351	161.07%	self-emp	244,700	\$394,130
3920	163.56%	self-emp	244,700	\$400,232
4221	167.59%	self-emp	244,700	\$410,100
4380	167.81%	self-emp	244,700	\$410,621
4125	168.12%	self-emp	244,700	\$411,399
4399	168.35%	self-emp	244,700	\$411,941
4482	170.04%	self-emp	244,700	\$416,077
3950	170.71%	self-emp	244,700	\$417,727
3912	174.33%	self-emp	244,700	\$426,594
4381	175.70%	self-emp	244,700	\$429,934

NAVIGANT
CONSULTING

4053	177.35%	self-emp	244,700	\$433,979
4353	178.00%	self-emp	244,700	\$435,564
4030	178.61%	employed	244,700	\$437,061
4440	181.15%	self-emp	244,700	\$443,282
4003	182.15%	self-emp	244,700	\$445,729
4229	182.40%	self-emp	244,700	\$446,332
3911	185.61%	self-emp	244,700	\$454,194
4354	186.57%	self-emp	244,700	\$456,541
4521	189.97%	self-emp	244,700	\$464,847
4190	190.13%	self-emp	244,700	\$465,242
4117	192.58%	self-emp	244,700	\$471,244
3896	192.61%	self-emp	244,700	\$471,322
4435	192.84%	self-emp	244,700	\$471,871
3984	193.77%	self-emp	244,700	\$474,165
4415	204.69%	employed	244,700	\$500,876
4469	206.57%	self-emp	244,700	\$505,475
4098	207.64%	self-emp	244,700	\$508,099
4460	208.56%	employed	244,700	\$510,347
4489	209.42%	self-emp	244,700	\$512,463
4042	215.66%	self-emp	244,700	\$527,713
4324	216.70%	self-emp	244,700	\$530,254
4026	217.55%	self-emp	244,700	\$532,344
3894	220.69%	employed	244,700	\$540,018
4450	220.76%	self-emp	244,700	\$540,189
4268	223.57%	self-emp	244,700	\$547,082
4201	224.10%	self-emp	244,700	\$548,376
4129	231.06%	employed	244,700	\$565,394
4150	231.15%	self-emp	244,700	\$565,618
4079	239.73%	self-emp	244,700	\$586,616
4471	240.33%	self-emp	244,700	\$588,083
4247	244.59%	self-emp	244,700	\$598,511
3999	249.03%	self-emp	244,700	\$609,372
4227	252.37%	self-emp	244,700	\$617,550
4361	256.77%	employed	244,700	\$628,314
4434	258.54%	self-emp	244,700	\$632,647
4538	259.51%	self-emp	244,700	\$635,026
4373	270.98%	self-emp	244,700	\$663,097
4223	271.98%	self-emp	244,700	\$665,535
4520	272.77%	self-emp	244,700	\$667,465
4425	289.66%	self-emp	244,700	\$708,800
4382	291.67%	self-emp	244,700	\$713,715
4337	292.23%	self-emp	244,700	\$715,083
4411	297.65%	self-emp	244,700	\$728,353

NAVIGANT
CONSULTING

4101	322.31%	self-emp	244,700	\$788,705
4497	322.52%	self-emp	244,700	\$789,205
4244	326.83%	self-emp	244,700	\$799,741
4258	327.19%	self-emp	244,700	\$800,638
4097	328.76%	self-emp	244,700	\$804,472
4395	345.76%	self-emp	244,700	\$846,068
4388	361.46%	self-emp	244,700	\$884,488
4094	374.02%	self-emp	244,700	\$915,228
4057	391.19%	self-emp	244,700	\$957,246
4236	404.38%	self-emp	244,700	\$989,507
4091	418.72%	self-emp	244,700	\$1,024,600
4226	457.48%	self-emp	244,700	\$1,119,460
4281	558.95%	self-emp	244,700	\$1,367,743
4036	608.49%	self-emp	244,700	\$1,488,978

APPENDIX D

Variation of income changes over the five-year period for each lawyer
prior to appointment

Count	Status	variance
433	employed	0.00%
428	employed	0.00%
396	employed	0.00%
481	employed	0.01%
464	employed	0.01%
484	employed	0.02%
449	employed	0.02%
459	employed	0.02%
448	employed	0.02%
454	employed	0.02%
420	employed	0.02%
451	employed	0.03%
450	employed	0.03%
418	employed	0.04%
457	employed	0.04%
390	employed	0.05%
453	employed	0.06%
447	employed	0.06%
461	employed	0.06%
543	employed	0.10%
429	employed	0.11%
567	employed	0.11%
545	employed	0.11%
406	employed	0.12%
394	employed	0.12%
426	employed	0.13%
452	employed	0.14%
405	employed	0.14%
463	employed	0.16%
437	employed	0.18%
417	employed	0.18%
411	employed	0.18%
552	employed	0.19%
412	employed	0.19%
421	employed	0.19%
473	employed	0.20%
524	employed	0.23%

502	employed	0.23%
536	employed	0.25%
519	employed	0.25%
500	employed	0.26%
505	employed	0.26%
520	employed	0.27%
455	employed	0.28%
488	employed	0.29%
493	employed	0.30%
460	employed	0.35%
501	employed	0.36%
491	employed	0.37%
399	employed	0.39%
525	employed	0.39%
462	employed	0.41%
509	employed	0.43%
401	employed	0.43%
529	employed	0.48%
407	employed	0.56%
542	employed	0.56%
424	employed	0.60%
492	employed	0.64%
486	employed	0.64%
419	employed	0.65%
564	employed	0.72%
489	employed	0.75%
425	employed	0.77%
474	employed	0.78%
469	employed	0.80%
537	employed	0.80%
409	employed	0.84%
446	employed	0.89%
497	employed	0.98%
554	employed	1.02%
494	employed	1.08%
397	employed	1.08%
398	employed	1.09%
432	employed	1.10%
410	employed	1.11%
498	employed	1.16%
511	employed	1.20%
515	employed	1.22%
538	employed	1.23%

508	employed	1.29%
510	employed	1.29%
395	employed	1.29%
445	employed	1.29%
472	employed	1.37%
555	employed	1.38%
431	employed	1.42%
393	employed	1.48%
456	employed	1.56%
553	employed	1.67%
416	employed	1.87%
470	employed	1.87%
408	employed	1.90%
499	employed	1.92%
439	employed	1.93%
533	employed	1.98%
544	employed	2.08%
471	employed	2.13%
415	employed	2.15%
513	employed	2.18%
490	employed	2.21%
413	employed	2.25%
546	employed	2.25%
514	employed	2.26%
521	employed	2.30%
467	employed	2.31%
548	employed	2.39%
487	employed	2.48%
483	employed	2.61%
434	employed	2.63%
477	employed	2.73%
391	employed	2.85%
404	employed	2.88%
422	employed	2.98%
526	employed	3.05%
504	employed	3.06%
527	employed	3.07%
557	employed	3.08%
516	employed	3.39%
465	employed	3.90%
549	employed	3.91%
441	employed	4.00%
403	employed	4.08%

443	employed	4.09%
507	employed	4.09%
435	employed	4.36%
440	employed	4.39%
503	employed	4.52%
528	employed	4.76%
523	employed	5.15%
566	employed	5.42%
478	employed	5.55%
539	employed	5.85%
530	employed	6.30%
532	employed	6.70%
556	employed	6.80%
476	employed	6.95%
482	employed	7.14%
423	employed	7.32%
531	employed	7.51%
495	employed	7.72%
522	employed	8.04%
540	employed	8.32%
560	employed	8.90%
475	employed	9.55%
562	employed	10.19%
512	employed	10.53%
466	employed	10.72%
550	employed	11.01%
517	employed	11.20%
535	employed	11.47%
468	employed	13.39%
565	employed	13.57%
458	employed	14.47%
392	employed	14.55%
506	employed	15.91%
551	employed	17.74%
558	employed	20.81%
563	employed	21.28%
561	employed	21.31%
444	employed	22.35%
402	employed	22.60%
438	employed	24.55%
400	employed	25.24%
559	employed	29.06%
485	employed	30.09%

479	employed	35.66%
480	employed	38.09%
534	employed	44.67%
436	employed	48.38%
414	employed	50.78%
430	employed	51.84%
496	employed	52.76%
442	employed	54.12%
541	employed	76.21%
518	employed	98.45%
427	employed	195.82%
547	employed	n/a
366	self-emp	0.09%
37	self-emp	0.09%
253	self-emp	0.10%
383	self-emp	0.15%
322	self-emp	0.15%
339	self-emp	0.23%
49	self-emp	0.24%
280	self-emp	0.26%
203	self-emp	0.27%
360	self-emp	0.28%
288	self-emp	0.30%
100	self-emp	0.30%
189	self-emp	0.38%
371	self-emp	0.44%
45	self-emp	0.49%
295	self-emp	0.49%
336	self-emp	0.50%
368	self-emp	0.51%
352	self-emp	0.52%
9	self-emp	0.53%
81	self-emp	0.53%
388	self-emp	0.53%
75	self-emp	0.55%
231	self-emp	0.56%
350	self-emp	0.58%
131	self-emp	0.60%
279	self-emp	0.60%
286	self-emp	0.60%
274	self-emp	0.64%
172	self-emp	0.66%
215	self-emp	0.66%

287	self-emp	0.69%
139	self-emp	0.69%
374	self-emp	0.70%
261	self-emp	0.77%
281	self-emp	0.78%
304	self-emp	0.80%
179	self-emp	0.81%
147	self-emp	0.84%
361	self-emp	0.86%
14	self-emp	0.87%
206	self-emp	0.88%
54	self-emp	0.90%
160	self-emp	0.91%
143	self-emp	0.92%
358	self-emp	0.93%
359	self-emp	0.93%
66	self-emp	0.94%
380	self-emp	0.94%
184	self-emp	0.94%
222	self-emp	0.96%
268	self-emp	1.02%
230	self-emp	1.04%
379	self-emp	1.04%
163	self-emp	1.07%
43	self-emp	1.09%
217	self-emp	1.10%
244	self-emp	1.10%
104	self-emp	1.15%
105	self-emp	1.16%
225	self-emp	1.16%
51	self-emp	1.18%
389	self-emp	1.21%
300	self-emp	1.22%
311	self-emp	1.23%
237	self-emp	1.26%
331	self-emp	1.26%
290	self-emp	1.26%
65	self-emp	1.26%
294	self-emp	1.27%
4	self-emp	1.28%
347	self-emp	1.31%
175	self-emp	1.37%
289	self-emp	1.40%

121	self-emp	1.41%
112	self-emp	1.45%
99	self-emp	1.45%
234	self-emp	1.45%
210	self-emp	1.46%
69	self-emp	1.47%
320	self-emp	1.49%
76	self-emp	1.50%
272	self-emp	1.52%
126	self-emp	1.53%
198	self-emp	1.54%
250	self-emp	1.55%
44	self-emp	1.60%
276	self-emp	1.61%
56	self-emp	1.64%
351	self-emp	1.68%
204	self-emp	1.68%
119	self-emp	1.69%
341	self-emp	1.72%
34	self-emp	1.78%
102	self-emp	1.85%
141	self-emp	1.91%
73	self-emp	1.92%
207	self-emp	1.92%
157	self-emp	1.93%
353	self-emp	1.93%
363	self-emp	1.95%
63	self-emp	1.96%
10	self-emp	1.99%
2	self-emp	1.99%
115	self-emp	2.00%
329	self-emp	2.01%
269	self-emp	2.06%
240	self-emp	2.10%
309	self-emp	2.13%
12	self-emp	2.14%
367	self-emp	2.17%
106	self-emp	2.18%
1	self-emp	2.27%
110	self-emp	2.28%
327	self-emp	2.28%
82	self-emp	2.32%
124	self-emp	2.32%

94	self-emp	2.36%
87	self-emp	2.38%
381	self-emp	2.45%
303	self-emp	2.50%
238	self-emp	2.52%
6	self-emp	2.53%
357	self-emp	2.55%
376	self-emp	2.59%
254	self-emp	2.60%
84	self-emp	2.63%
171	self-emp	2.64%
182	self-emp	2.64%
375	self-emp	2.70%
302	self-emp	2.87%
270	self-emp	2.87%
47	self-emp	2.94%
248	self-emp	3.10%
42	self-emp	3.10%
103	self-emp	3.14%
133	self-emp	3.15%
219	self-emp	3.24%
362	self-emp	3.27%
364	self-emp	3.30%
200	self-emp	3.31%
233	self-emp	3.33%
88	self-emp	3.38%
275	self-emp	3.40%
159	self-emp	3.44%
296	self-emp	3.49%
40	self-emp	3.57%
266	self-emp	3.61%
223	self-emp	3.64%
20	self-emp	3.69%
243	self-emp	3.71%
152	self-emp	3.76%
72	self-emp	3.76%
177	self-emp	3.84%
239	self-emp	3.85%
344	self-emp	3.90%
96	self-emp	3.98%
27	self-emp	4.00%
71	self-emp	4.01%
24	self-emp	4.05%

26	self-emp	4.09%
333	self-emp	4.12%
118	self-emp	4.15%
78	self-emp	4.15%
101	self-emp	4.19%
308	self-emp	4.26%
343	self-emp	4.28%
241	self-emp	4.29%
192	self-emp	4.31%
267	self-emp	4.32%
378	self-emp	4.33%
307	self-emp	4.64%
211	self-emp	4.66%
297	self-emp	4.66%
35	self-emp	4.66%
278	self-emp	4.67%
178	self-emp	4.70%
306	self-emp	4.72%
7	self-emp	4.72%
92	self-emp	4.73%
181	self-emp	4.73%
117	self-emp	4.83%
310	self-emp	4.87%
282	self-emp	4.91%
169	self-emp	4.91%
201	self-emp	4.92%
337	self-emp	4.95%
315	self-emp	5.02%
220	self-emp	5.04%
90	self-emp	5.06%
134	self-emp	5.07%
340	self-emp	5.10%
236	self-emp	5.12%
161	self-emp	5.17%
165	self-emp	5.26%
212	self-emp	5.33%
48	self-emp	5.40%
190	self-emp	5.47%
301	self-emp	5.77%
80	self-emp	5.84%
249	self-emp	5.85%
354	self-emp	5.86%
247	self-emp	5.88%

325	self-emp	5.94%
202	self-emp	6.11%
377	self-emp	6.12%
328	self-emp	6.24%
356	self-emp	6.26%
22	self-emp	6.46%
387	self-emp	6.51%
144	self-emp	6.58%
158	self-emp	6.79%
132	self-emp	6.80%
91	self-emp	6.82%
191	self-emp	6.84%
229	self-emp	6.85%
372	self-emp	6.95%
156	self-emp	6.96%
53	self-emp	7.04%
213	self-emp	7.30%
135	self-emp	7.34%
19	self-emp	7.36%
58	self-emp	7.40%
258	self-emp	7.40%
60	self-emp	7.59%
195	self-emp	7.64%
317	self-emp	7.99%
260	self-emp	8.02%
257	self-emp	8.25%
151	self-emp	8.26%
226	self-emp	8.29%
85	self-emp	8.30%
28	self-emp	8.44%
251	self-emp	8.51%
17	self-emp	8.54%
335	self-emp	8.68%
369	self-emp	8.79%
316	self-emp	8.85%
62	self-emp	9.02%
168	self-emp	9.08%
345	self-emp	9.10%
89	self-emp	9.26%
208	self-emp	9.30%
21	self-emp	9.57%
321	self-emp	9.70%
346	self-emp	9.82%

263	self-emp	9.84%
25	self-emp	9.99%
370	self-emp	10.02%
188	self-emp	10.04%
108	self-emp	10.65%
277	self-emp	10.71%
140	self-emp	10.73%
153	self-emp	10.86%
30	self-emp	11.02%
38	self-emp	11.05%
256	self-emp	11.44%
259	self-emp	11.57%
349	self-emp	11.77%
326	self-emp	12.00%
255	self-emp	12.49%
224	self-emp	12.68%
342	self-emp	12.92%
128	self-emp	13.31%
348	self-emp	13.31%
283	self-emp	13.32%
166	self-emp	13.33%
324	self-emp	13.43%
185	self-emp	13.46%
313	self-emp	13.51%
205	self-emp	13.63%
385	self-emp	13.83%
271	self-emp	14.38%
97	self-emp	14.42%
36	self-emp	14.47%
13	self-emp	14.65%
74	self-emp	14.67%
31	self-emp	15.08%
120	self-emp	15.12%
170	self-emp	15.54%
197	self-emp	16.08%
39	self-emp	16.15%
123	self-emp	16.58%
176	self-emp	16.78%
77	self-emp	16.81%
292	self-emp	16.86%
264	self-emp	16.89%
194	self-emp	17.01%
332	self-emp	17.76%

232	self-emp	17.91%
136	self-emp	17.93%
114	self-emp	17.93%
285	self-emp	18.06%
86	self-emp	18.27%
61	self-emp	18.38%
59	self-emp	18.51%
79	self-emp	18.55%
5	self-emp	18.67%
122	self-emp	18.73%
130	self-emp	18.89%
32	self-emp	18.97%
386	self-emp	19.09%
365	self-emp	19.40%
116	self-emp	19.53%
265	self-emp	19.63%
193	self-emp	20.45%
334	self-emp	20.59%
186	self-emp	20.73%
216	self-emp	20.89%
127	self-emp	21.18%
293	self-emp	21.39%
382	self-emp	21.58%
67	self-emp	21.62%
162	self-emp	21.72%
187	self-emp	21.80%
129	self-emp	22.48%
242	self-emp	23.35%
50	self-emp	24.70%
155	self-emp	24.93%
93	self-emp	25.15%
95	self-emp	25.59%
98	self-emp	26.44%
125	self-emp	26.50%
15	self-emp	26.66%
137	self-emp	26.88%
312	self-emp	27.87%
284	self-emp	28.05%
149	self-emp	28.11%
314	self-emp	28.13%
83	self-emp	28.16%
174	self-emp	28.37%
41	self-emp	29.36%

245	self-emp	30.50%
218	self-emp	31.05%
273	self-emp	31.84%
227	self-emp	32.59%
252	self-emp	34.12%
11	self-emp	34.16%
111	self-emp	35.00%
221	self-emp	35.58%
214	self-emp	35.63%
262	self-emp	38.19%
199	self-emp	38.27%
228	self-emp	39.20%
180	self-emp	39.90%
318	self-emp	41.57%
46	self-emp	42.43%
355	self-emp	43.10%
142	self-emp	43.53%
150	self-emp	44.10%
138	self-emp	44.83%
52	self-emp	45.30%
16	self-emp	46.49%
145	self-emp	46.92%
8	self-emp	49.69%
57	self-emp	50.50%
319	self-emp	55.10%
373	self-emp	60.44%
338	self-emp	60.66%
109	self-emp	61.94%
196	self-emp	63.48%
235	self-emp	64.01%
183	self-emp	67.83%
173	self-emp	69.30%
3	self-emp	70.59%
291	self-emp	71.12%
305	self-emp	74.49%
18	self-emp	76.10%
299	self-emp	76.86%
29	self-emp	79.21%
70	self-emp	87.66%
55	self-emp	89.58%
146	self-emp	111.04%
330	self-emp	112.85%
209	self-emp	117.99%

23	self-emp	145.15%
323	self-emp	163.17%
64	self-emp	188.84%
148	self-emp	198.25%
107	self-emp	217.16%
154	self-emp	230.44%
164	self-emp	325.49%
298	self-emp	432.89%
68	self-emp	532.92%
384	self-emp	572.45%
246	self-emp	969.98%
33	self-emp	1124.36%
167	self-emp	3227.46%
113	self-emp	6659.58%

*Judicial Compensation and
Benefits Commission*



*Commission d'examen de la
rémunération des juges*

Public Hearing

Monday, March 3, 2008

Audience publique

Le lundi 3 mars 2008

Before

Chairperson

Sheila Block

Commissioner

Paul Tellier

Commissioner

Wayne McCutcheon

Devant

Présidente

Commissaire

Commissaire

Also Present

Secretary

Jeanne Ruest

Aussi présente

Secrétaire

Held at

333 Laurier Avenue
18th floor
Ottawa, Ontario

Tenue à

333, avenue Laurier
18^e étage
Ottawa (Ontario)

APPEARANCES / COMPARUTIONS

Yves Fortier Pierre Bienvenu	Canadian Association of Superior Court Judges and the Canadian Judicial Council / Association canadienne des juges des cours supérieures avec le Conseil canadien de la magistrature
Neil Finkelstein Cathy Beagan Flood	Government of Canada / Gouvernement du Canada
J. Guy Joubert	Canadian Bar Association / L'Association du Barreau canadien

TABLE OF CONTENTS / TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
Submissions by Mr. Bienvenu	1
Submissions by Mr. Finkelstein	83
Submissions by Ms Beagan Flood	145
Reply Submissions by Mr. Fortier	176
Reply Submissions by Mr. Bienvenu	180
Soumissions par M. Joubert	198

1 Ottawa, Ontario / Ottawa (Ontario)

2 --- Upon commencing on Monday, March 3, 2008

3 at 9:05 a.m. / L'audience débute le lundi

4 3 mars 2008 à 9 h 05

5 THE CHAIRPERSON: Good morning.

6 Let me welcome you to these

7 hearings.

8 My colleagues and I are both

9 honoured and challenged by the task that we have

10 before us. We are looking very much forward to

11 these submissions.

12 I must commend both sides, not

13 only for their materials, but for their choices of

14 nominees. You have picked two absolutely

15 outstanding and very knowledgeable commissioners.

16 And I, for one, am very grateful

17 for that, and I am sure you will be in the final

18 analysis.

19 Now Madame Ruest has us on a very

20 tight schedule. So we will begin with the

21 submissions on behalf of the judiciary.

22 Mr. Fortier? Mr. Bienvenu?

23 SUBMISSIONS BY: MR. BIENVENU

24 MR. FORTIER: I will ask my junior

25 to lead.

1 --- Laughter / Rires

2 THE CHAIRPERSON: Okay.

3 MR. BIENVENU: Madame Chair,
4 Commissioner McCutcheon, Monsieur le Commissaire
5 Tellier, bonjour à tous. Good morning.

6 I would like to start by thanking
7 each of you on behalf of the federal judiciary for
8 having accepted to serve on this Commission.

9 And I know that my friends Mr.
10 Finkelstein, Ms Beagan Flood and all of their
11 colleagues from the Government of Canada join me
12 in acknowledging and commending your sense of
13 public duty and commitment to judicial
14 independence by agreeing to serve on the
15 Commission, especially in light of the fact that
16 all of you have extremely busy professional
17 schedules.

18 With the Commission's permission,
19 I would like to begin by introducing the
20 representatives of the Canadian Superior Court
21 Judges' Association and the Canadian Judicial
22 Council who are here today.

23 The Canadian Judicial Council is
24 represented by Mr. Justice Michael MacDonald of
25 the Nova Scotia Court of Appeal. Justice MacDonald

1 reference point and/or to
2 take into account forecast
3 increases to the compensation
4 of lawyers in private
5 practice." (As read)

6 MR. BIENVENU: And the letter goes
7 on to ask, if it is the former, what is the
8 particular compensation reference point that we
9 are using and, if it is the latter, what
10 projections do we have of possible increases to
11 the compensation of lawyers in private practice.

12 So the premise underlying the
13 increases proposed is the current judicial salary,
14 which is \$252,000. I note in passing that, if the
15 McLennan Commission's salary recommendation had
16 been implemented in accordance with the
17 Government's first response, which had accepted
18 that recommendation, judicial salaries today would
19 be \$10,000 higher at \$662,000 -- excuse me, at
20 \$262,000, as opposed to \$252,000.

21 The Commission's specific question
22 is whether the proposed increases are meant to
23 situate judicial salaries relative to a particular
24 compensation reference point. The short answer is
25 yes, although I would prefer to say a particular

1 compensation reference, rather than a particular
2 compensation reference point.

3 And let me explain the nuance.
4 The judiciary seeks an increase to narrow the gap
5 that exists between judicial salaries and the
6 compensation of the most senior deputy ministers
7 within the Government of Canada.

8 And you will recall that we
9 illustrated in Appendices F and G to our December
10 submission the fact that since 1997 there has been
11 an increasing disparity between the salary of
12 puisne judges and that of the DM-3 remuneration
13 range.

14 The gap between judicial salaries
15 and that important comparator is persisting, as we
16 illustrated on Appendix G of our December
17 submission.

18 As of April 1, 2007, DM-3s were
19 earning at \$291,000 dollars -- and that is based
20 on an estimate of the at-risk pay that will be
21 awarded to them in the summer of 2008 -- while
22 DM-4s are at \$332,000.

23 It can be estimated that the
24 compensation of the DM-3s will be approximately
25 \$298,000 in the fiscal year April 1, 2008 to March

1 30, 2009, the first year in the present
2 Commission's cycle.

3 The salary sought by the judiciary
4 as of April 1, 2008 would be \$266,868, inclusive
5 of an IAI estimated at 2.4 per cent.

6 THE CHAIRPERSON: Can I have that
7 figure again, please?

8 MR. BIENVENU: Yes, 2-6-6-8-6-8.
9 And that is inclusive of an IAI estimated at 2.4
10 per cent.

11 And that will initiate a movement
12 to narrow the gap between judicial salaries and
13 the compensation of senior DMs. And that is the
14 compensation reference.

15 THE CHAIRPERSON: And when you say
16 senior DMs, are you referring to DM-3?

17 MR. BIENVENU: I am referring to
18 DM-3s, bearing in mind and acknowledging that
19 there has been this evolution with, you know, two
20 members of that traditional group moving to a
21 separate category.

22 I think we need to keep that in
23 mind, but we are referring to DM-3s, yes.

24 The judiciary also submits that
25 these salary increases that it is seeking are

1 fully supported by the data available to the
2 Commission on private-sector lawyers' income, and
3 I mentioned earlier in my submission that Navigant
4 found that lawyers in the private sector at the
5 75th percentile for Canada as a whole in 2006 was
6 \$366,216, while in Ontario the income at the 75th
7 percentile was \$437,000.

8 If we look at the CRA data -- and
9 of course always remember that, that refers not to
10 '06 but to '05 -- the income at the 75th
11 percentile was \$304,000, a number that rises to
12 \$310,000 if it is brought forward to 2006.

13 If one considers the top-10 Census
14 metropolitan areas, the number in 2005 is
15 \$362,000, and I mentioned earlier that the 2005
16 CRA data, you have always to remember, has to be
17 adjusted upward to take into account the use of
18 income splitting among self-employed lawyers.

19 So all of these incomes are
20 substantially higher than the 2007 judicial salary
21 of \$252,000 for puisne judges -- higher even when
22 one ascribes a value to the judicial annuity.

23 The Commission knows that the
24 Association and Council are seeking salary
25 increases that are phased over the four-year

1 period of the Commission's mandate -- 3.5 per cent
2 as of April 1, 2008, and 2 per cent as of each of
3 April 1, '09, '10 and '11 -- the whole exclusive
4 of statutory indexing.

5 And I would like to say just a few
6 words about the proposal that the increase be
7 staggered in that manner over the four-year
8 period.

9 As you know, the Drouin Commission
10 adopted such an approach by recommending a salary
11 increase in the first year, and in years two,
12 three and four salary increments of a fixed amount
13 -- it was \$2,000 at the time -- in addition to
14 IAI.

15 Not only was that recommendation
16 accepted and implemented by the Government, it
17 found favour with both of the principal parties,
18 so much so that when the principal parties came
19 before the McLennan Commission both the judiciary
20 and Government provided for annual increments in
21 years two, three and four in addition to a
22 percentage increase in year one.

23 Now even if the McLennan
24 Commission declined to adopt such an approach, we
25 are proposing it again to the Commission.

1 And I would like to say why.

2 Essentially, there are two reasons.

3 The first is that we take the view
4 that phased annual increases reflect the reality
5 that the Commission's salary recommendations are
6 made in respect of the four years of the
7 Commission mandate.

8 Another advantage has to do with
9 the debate that inevitably surrounds the salary
10 recommendations of a compensation commission. We
11 live in the real world.

12 When a commission recommends a
13 single percentage increase, it is not recommending
14 an annual percentage increase because it covers
15 the whole four-year period. But many perceive it
16 as an annual percentage increase, and the debate
17 proceeds on the basis of that perception.

18 I now want to address something
19 that the Government seems to want to characterize
20 as comparator and which it sought to introduce in
21 this process in late November 2007, and that is
22 the pre-appointment income data of judges.

23 First and foremost, I need to
24 convey to you, Commissioners, the dismay and the
25 disappointment felt by the judiciary upon learning

1 that the Government had handed over a list of
2 appointees to the Canada Revenue Agency, told it
3 to generate data about the pre-appointment income
4 of these individuals, all with a view to using
5 that data before this Commission.

6 Judges across the country were
7 dismayed by the fact that the Government would
8 seek out this information, information that they,
9 like most Canadians, consider private information.

10 And they are disappointed that the
11 Government insisted on maintaining its course of
12 action, even after being informed of the harm that
13 this could do to the relationship between the
14 judiciary and the executive.

15 Now why do we say that it was
16 inappropriate to collect this data?

17 I want to emphasize the
18 distinction between, on the one hand, collecting
19 income information about a group of individuals
20 for the purpose of policy making and, on the other
21 hand, collecting income information about a group
22 of individuals for the purpose of using that very
23 information against those individuals as part of a
24 process for determining an adequate compensation
25 level for those individuals.

1 What the judiciary finds
2 inappropriate is the personal character of the
3 information and the fact that the information
4 relates to a period of their lives when these
5 individuals were private citizens.

6 And bear in mind that, that
7 information is available to CRA because the
8 Government compels all individuals who earn income
9 in this country to provide it to the Government.

10 And not only is that private
11 information examined, it is then filed before this
12 Commission and used against those who supplied it.

13 Now the PAI data substantively is
14 inappropriate, in addition to the process leading
15 up to its production being inappropriate. And let
16 me talk about that process for a minute.

17 The judiciary was not advised that
18 the Government was collecting this data, and this,
19 in spite of the spirit of co-operation that the
20 parties agreed upon at the outset of the process.

21 Given the highly personal and
22 sensitive nature of the data and given the
23 co-operative process in which the parties had
24 committed to engage themselves, the judiciary is
25 firmly of the view that it behoved the Government

1 of Canada to inform the judiciary of its
2 intentions.

3 In this regard, I will draw your
4 attention to some documents in a moment that you
5 will find extremely unfortunate and quite
6 disconcerting.

7 Putting aside issues of
8 appropriateness, it is vital to appreciate the
9 grave problems that exist with this data. And
10 there are problems at different levels.

11 The fundamental problem with
12 pre-appointment income data, assuming it were
13 reliable -- which it is not -- is that it only
14 tells us something about those who have already
15 accepted appointments. It is always looking to
16 the past, sometimes as far back as 12 years ago.

17 Your task is to determine
18 prospectively the level of judicial salary that
19 will be adequate to attract outstanding
20 candidates.

21 But even within the limited
22 context of telling us something about the past,
23 the PAI data is misleading.

24 Why? Because when lawyers think
25 about accepting a judicial appointment, they don't

1 look at what they earned in the last five years.
2 They look at what they currently earn and what
3 they can expect to earn in the near future.

4 And it is on that basis that they
5 determine, comparing it with judicial salary
6 levels, whether or not to accept an appointment.

7 In other words, they look at their
8 income trend going forward, not at their past
9 income trend. And this, of course, is of even
10 more relevance when, as we have observed, judges
11 are appointed increasingly at a younger age.

12 Now what I have said so far
13 assumes reliable PAI data.

14 My second point regarding the
15 flaws in this data is that the data itself is
16 unreliable. We have pointed out in our written
17 submissions on this subject the reasons why it
18 cannot be seen as reliable.

19 Now in reading the submissions,
20 please remember that we are/were forced to deal
21 with this data without access to information that
22 would be essential in order to verify the validity
23 and reliability of the data. And that is what we
24 have called "the due process issue".

25 The judiciary is presented with

1 data that on its face is counter-intuitive and
2 flawed, and when it asks for additional
3 information to test the data and demonstrate that
4 it is flawed, it is presented with an objection of
5 confidentiality.

6 It is simply unfair for a party to
7 rely on data that the other party cannot test.

8 What problems are immediately
9 apparent? We have set out some of them in our
10 reply submissions. Let me just mention a few.

11 Twenty per cent of the
12 self-employed lawyers had a negative income growth
13 over the five-year period prior to appointment.
14 Fourteen per cent of employed lawyers, employed
15 lawyers, had a negative income growth.

16 This is inconsistent with income
17 change when someone increases in seniority at the
18 bar.

19 Some of the negative income trends
20 defy credibility. One lawyer starts with a 10 per
21 cent drop in year one, then suffers a 69 per cent
22 drop, followed by a 154 percent drop and then a
23 whooping 725 per cent drop the year prior to
24 appointment. Some lawyers have a five-year
25 average pre-appointment annual income of \$24,000.

1 The Government admits in its reply
2 submission that the averages put forward are
3 affected by maternity leaves or has said otherwise
4 that maternity leaves are not taken into account
5 in putting together these averages and ratios.

6 I would now like, Members of the
7 Commission, to turn to tabs 11 and 12 of our
8 Condensed Book of Materials.

9 In tab 11, you have correspondence
10 exchanged between the judiciary and the Government
11 concerning the pre-appointment data. We have
12 sought to reproduce all of the correspondence,
13 including a letter that we received last Thursday
14 from my friend Mr. Finkelstein, and I have
15 reproduced it in order not to be open to the
16 criticism that we have not included all of the
17 correspondence.

18 What I do want to say in respect
19 of that letter that it is one to which we have not
20 had an opportunity to respond, and we take
21 exception to some of the statements made in that
22 letter.

23 But the complete exchange of
24 correspondence is there.

25 Under tab 12, you will find

1 internal documents that were only made available
2 to us recently, some of them as recently as last
3 Friday.

4 And that documentation provides
5 information as to when the Government first
6 considered collecting pre-appointment data. It
7 gives information as to the consideration that the
8 Government gave to the question of whether it
9 should disclose its intention to the judiciary.
10 And it gives information as to the conscious
11 decision that was made in May or June 2007 not to
12 disclose the Government's intention to the
13 judiciary.

14 The first letter under tab 11 is a
15 letter dated November 21, 2007. And that is the
16 date on which the judiciary was first informed of
17 the existence of that pre-appointment study.

18 This was less than one month
19 before the filing deadline of the December 14
20 first-round submissions. And you will note in the
21 first paragraph the reference to the agreement to
22 provide early disclosure of information and the
23 fact that the pre-appointment income data is
24 provided to us in the spirit of that commitment.

25 The next letter, immediately

1 after, is a letter dated December 10 requesting an
2 urgent meeting between a senior representative of
3 the judiciary and the Deputy Minister in order for
4 the judiciary to convey in person their concern
5 about this initiative.

6 The meeting never took place.

7 The next letter is important. It
8 is dated December 12, 2007. And it seeks to
9 justify the Government's decision to collect
10 pre-appointment income data.

11 I want to draw the Commission's
12 attention to one sentence. Of course, you will
13 read the whole letter. But time restraints being
14 what they are, I want to draw your attention to
15 one sentence on page 3, in the second paragraph.
16 And that is a section of the letter dealing with
17 the judiciary's complaint that there had been no
18 disclosure of this initiative.

19 And the sentence reads as follows
20 -- it is the bottom part of the second paragraph:

21 "Subsequent to the June 8
22 meeting and partly in
23 consequence of the
24 judiciary's decision to
25 conduct an income survey ..."

1 MR. BIENVENU: That is the
2 Navigant survey.

3 "... we asked CRA to advise
4 whether the pre-appointment
5 income of superior court
6 judges could be identified
7 and produced in a manner
8 consistent with CRA's
9 legislative and policy
10 framework governing the use
11 of tax information."

12 MR. BIENVENU: The next letter is
13 our response to this letter, and I trust that the
14 Commissioners, in the fullness of time, will read
15 it from beginning to end.

16 For the moment, I would like to
17 draw your attention to the fact that there is an
18 Annex to that letter with a list of methodological
19 questions addressed to the Government in relation
20 to the CRA income data.

21 And if you turn the page and go to
22 the last item -- it is entitled "Process to
23 collect the data" -- there is a list of questions
24 addressed to the Government about the process to
25 collect the data.

1 And the first question is:

2 "When did the Government
3 first contact CRA with regard
4 to the collection of income
5 data?"

6 MR. BIENVENU: In the next letter,
7 dated January 10, referring specifically to the
8 list of questions concerning the process to
9 collect the data, the Government reproduced
10 several paragraphs from its previous letter,
11 including the one sentence that I read, saying
12 that the approach to CRA was subsequent to the
13 June 8 meeting and partly in consequence of the
14 judiciary's decision to conduct an income survey.

15 The internal documentation under
16 tab 12 is quite explicit as to its contents, and I
17 urge the Commissioners to read through this
18 documentation.

19 The picture that emerges is
20 unfortunate. In particular, I draw your attention
21 to the options paper prepared within Justice, and
22 which, according to the Government's counsel, was
23 submitted on May 17, 2007 and discussed at a
24 meeting on May 25, 2007.

25 And the options reviewed in that

1 document include the question of whether the
2 Department of Justice should give advance notice
3 to the judiciary of the pre-appointment data study
4 and the extent to which that disclosure would
5 affect the judiciary's collaboration with the
6 Government.

7 And you will note when you read
8 that document that it very accurately predicts the
9 very reaction that the judiciary had in November
10 2007 when it was informed of the existence of this
11 study.

12 And it is my belief that, when you
13 read this document, you will have the same
14 reaction that our clients had when they read it.

15 Members of the Commission, it is
16 for you to decide whether you should consider this
17 PAI data, and if you do so, what weight should be
18 given to it.

19 The Association and Council submit
20 that the Commission should decline to consider
21 this data for all of the reasons set out in the
22 judiciary's supplementary reply submission,
23 including the non-disclosure of which I have just
24 spoken and the due process concern that I
25 described.

1 It is the first time that an
2 attempt is made to introduce this kind of data in
3 this process. It is our submission that this
4 process will not be assisted by information of
5 this kind becoming part of the data submitted
6 every four years to the quadrennial commission.

7 --- Pause

8 MR. BIENVENU: So I turn to the
9 three other items in our submission of December
10 14: relocation upon retirement, senior judges
11 annuity and representational allowances.

12 We are at a different level now.

13 Relocation upon retirement. The
14 judiciary is asking simply that the relocation
15 benefits that exist for judges of the federal
16 courts and territorial courts be extended to
17 superior court judges. Relocation benefits.

18 The Government has replied by
19 saying that the same policy rationale does not
20 apply. We disagree with that submission.

21 Superior court judges are often
22 required by provincial legislation to relocate
23 upon appointment, and the Judges Act acknowledges
24 this by providing for a relocation allowance upon
25 appointment.

1 And we say: "Why perpetuate an
2 asymmetry by omitting to provide for an allowance
3 to relocate after appointment, namely upon
4 retirement?"

5 We have asked the Government
6 whether they had ascribed a cost to this question.
7 We were told that they have not. But we submit
8 that surely these costs would not be significant.

9 The second item is the territorial
10 senior judges' annuity, which we have referred to
11 in our submission as the northern judges' annuity.
12 I think the Government's description is better:
13 senior judges' annuity.

14 And we are asking for a
15 recommendation that the Judges Act be amended so
16 that the annuity of territorial senior judges who
17 elect supernumerary status under section 43(1) or
18 elect to return to being a puisne judge would
19 nevertheless be based on the salary annexed to the
20 office of the senior judge.

21 And that proposal, we see as very
22 important for the equality of treatment of the
23 territorial judges. And because it is important,
24 I will ask you to bear with me even if this
25 becomes a little bit technical. It will take a

1 can ask you to turn up at table 3, this is the
2 table that shows you that 78 per cent of
3 appointees are appointed from private practice.
4 If you total up the numbers, you come to 110 out
5 141.

6 And it is interesting, when you
7 look at the breakdown.

8 I will give you some numbers. I
9 have done the arithmetic. It may not be perfect,
10 but it is okay.

11 THE CHAIRPERSON: Sorry, where are
12 you?

13 MR. FINKELSTEIN: I am at table 3.

14 THE CHAIRPERSON: In which volume?

15 MR. FINKELSTEIN: I am still going
16 through this book, Submission of the Government of
17 Canada, Appendices, Volume 2, tab 7. Did I say
18 something else beside seven?

19 Tab 7, table 3.

20 Twenty-nine per cent of appointees
21 come from firms of more than 60 lawyers. Four per
22 cent come from 41 to 60 lawyers. Thirteen per
23 cent come from 25 to 40 lawyers. Thirty per cent,
24 from six to 24 lawyers. Fourteen per cent from 2
25 to 5 lawyers. Ten per cent are sole

1 practitioners.

2 So, almost 25 per cent are from
3 very small firms or sole practitioners.

4 If you turn to table 4, you will
5 see where these appointees came from. Many of
6 them from small centres.

7 --- Pause

8 MR. FINKELSTEIN: If you turn to
9 table 5, you will see that in these appointees
10 from these seven centres, 60 out of 141. So only
11 42 per cent come from these cities.

12 --- Pause

13 MR. FINKELSTEIN: I would like to
14 refer you to the pre-appointment income study.
15 And before I do, I would like to comment on Mr.
16 Bienvenu's comments about the pre-appoint income
17 study.

18 He said that he -- so I got the
19 note: This May, a disappointment that the
20 Government had handed over a list of appointees,
21 told CRA to generate data with intention to use it
22 for the quadrennial commission.

23 Well, the list of appointees from
24 1994 to the present is public information.

25 There is an Order-in-Council

1 appointing the judge and there is a press release
2 for every appointment. That is not private
3 information.

4 The private information is the
5 income in the tax returns. And the officials in
6 CRA are not allowed to release that to anybody,
7 including Justice officials, on pain of criminal
8 punishment.

9 So, what we got, there is no way
10 you can figure out which judge makes which, how
11 much money. The information we got, or the
12 Government got, is the same information Mr.
13 Bienvenu and his clients got.

14 And there are not privacy issues
15 there. It is aggregated information.

16 And there is no due process issue
17 there. It is true that Mr. Bienvenu could not
18 retain an expert to audit the information, but
19 neither could the Government. The study was done
20 by CRA and produced to both.

21 So the information is not private,
22 in my submission. It is highly relevant. The
23 2003 Quadrennial Commission, the McLennan
24 Commission, asked for it.

25 There is no bad faith in producing

1 this. The 2003 Quadrennial Commission asked for
2 it.

3 Mr. Bienvenu says it would be a
4 mistake to consider it, you should decline to
5 consider it, this should not be part of
6 quadrennial commissions going forward.

7 Well, the McLennan Commission says
8 the opposite. And in my submission, rightly so.
9 It is relevant.

10 Mr. Bienvenu says that PAI data
11 (that is pre-appointment income data) is
12 inappropriate. The parties agreed on a spirit of
13 co-operation. The judges are firmly of the view
14 that the Government should have brought this to
15 the judges' attention.

16 In my submission, it is not
17 inappropriate.

18 As I understand it, the parties
19 did agree on a spirit of co-operation. Let me say
20 at the outset I think -- I am new to this brief.
21 But I will say, in my submission, finger pointing
22 is quite inappropriate.

23 Everybody seems to have behaved,
24 to the best I can see after three weeks in this,
25 in good faith. Certainly I have spoken to the

1 Government people, and my best information of what
2 happened is set out in my February 28 letter.

3 And I would like to go through
4 that, if I may.

5 Mr. Bienvenu says there are pieces
6 of it that are in error, and I am not quarrelling
7 with him. I don't know what those might be. But
8 this is what I got. And in my submission, it is
9 not a good use of this Commission's time to go
10 through an enormous "He said, who said" exercise.

11 But my proposition is this: "The
12 Government did not behave in bad faith. It has
13 produced something that was asked for by the 2003
14 Quadrennial Commission. That information is
15 reliable. And that information should be
16 considered."

17 How much weight you give to it is
18 up to you. But it is reliable. It is relevant.
19 And it should be considered.

20 THE CHAIRPERSON: Mr. Finkelstein,
21 if your points are all captured in your February
22 28 letter, perhaps we should just read that and
23 then you can draw anything to our attention over
24 and above that that you want to.

25 But we will definitely read it,

1 and we are constrained in this kind of a
2 proceeding. We don't have the people who made the
3 decisions or took the steps that Mr. Bienvenu is
4 critical of.

5 We are not hearing from them. We
6 are not cross-examining them.

7 MR. FINKELSTEIN: I take your
8 point. Let me just draw your attention then to a
9 few things.

10 The first is, if you look at page
11 2 of the letter -- and I am going to summarize it
12 -- you will see that the Government was thinking
13 about a pre-appointment income study not in May,
14 but in January.

15 And everybody should have been
16 thinking about that because the 2003 Quadrennial
17 Commission said that is an important factor.

18 The judges and the Government
19 agreed that they would get CRA data.

20 In the weeks before May 17, or the
21 period before May 17, the Government said: "We
22 should still be considering our options on
23 pre-appointment income."

24 So, Ms Bellis had a study done,
25 which is set out at tab 7, and Mr. Bienvenu is

1 quite right, the Government was concerned that Mr.
2 Bienvenu's clients would point fingers and start
3 hollering about bad faith, which is what has
4 happened.

5 But nothing was done. There was a
6 meeting on May 25 to consider this memo. There
7 was a meeting on May 31 to talk about just the CRA
8 data. There was a meeting with Mr. Bienvenu and
9 his clients on June 8, when Mr. Bienvenu said:
10 "Our commitment to collaborate is limited to the
11 CRA data."

12 And if I can ask you then to turn
13 up page 3 of the letter, there is a letter from
14 Mr. Bienvenu:

15 "As I explained during our
16 meeting, we can assure you
17 that we will not engage in an
18 ambush. In fact, we propose
19 that both parties agree on a
20 dead line, say mid-November,
21 by which they will provide
22 all of the factual
23 information on which they
24 intend to rely in their
25 submissions." (As read)

1 MR. FINKELSTEIN: So that the
2 Government did give Mr. Bienvenu this study in
3 mid-November.

4 He says that:

5 "Assurances having been
6 given, we continue to
7 maintain the survey results
8 belong to our client, and it
9 is the client's prerogative
10 to use those results as it
11 wishes. There are risks in
12 any survey process, and there
13 is no basis in our opinion
14 for the Government to assert
15 the privilege to second guess
16 our client's possible
17 decision not rely on this
18 survey. In such a scenario,
19 the results would not be
20 relied upon and there would
21 be no point in even having
22 the discussion about them.
23 Accordingly, we cannot
24 undertake at this stage to
25 provide the results of the

1 survey." (As read)

2 MR. FINKELSTEIN: And so that was
3 the state of play, and after June 8, Mr. Murche of
4 the Government went to CRA and said let us do the
5 pre-appointment income study.

6 Mr. Bienvenu read you a letter
7 from Mr. Rennie saying, you know, we first went to
8 the CRA after June 8. That is true.

9 They discussed feasibility prior
10 to June 8, but no decision had been made to do
11 this -- and certainly not without the judges until
12 after the June 8 meeting.

13 So, my point in all this simply is
14 that all of this should be ignored and that what
15 you really should be doing is looking at the
16 study. And if it is reliable -- it is highly
17 relevant -- then you use it.

18 Now, let me just make some
19 submissions on the "not reliable" that -- I note I
20 have until 12:35, I think, until we break for
21 lunch. So I will just use the two minutes.

22 Mr. Bienvenu says: "We can't
23 verify the data. Neither could the Government."

24 Second, some 20 per cent of
25 lawyers may have had negative income growth. I

1 have already responded to that, and in my
2 submission this meets the common sense test, or
3 the common experience test, when you look at where
4 lawyers come from.

5 And I will take you through the
6 study, but in my submission, it is reliable, it is
7 relevant.

8 So, on that, if -- I am in the
9 Commission's hands, but if you want to break for
10 lunch, I was going to go through some aspects of
11 the pre-appointment income study.

12 THE CHAIRPERSON: All right. With
13 Madame Ruest's kind invitation for everyone, let
14 us break until 1:15 p.m.

15 Thank you.

16 --- Upon recessing at 12:43 p.m. /

17 Suspension à 12 h 43

18 --- Upon resuming at 1:22 p.m. /

19 Reprise à 13 h 22

20 THE CHAIRPERSON: Mr. Finkelstein.

21 MR. FINKELSTEIN: Thank you.

22 With your permission, I would like
23 to start with the Pre-Appointment Income Study,
24 which is in the Reply Appendices at Tab 6.

25 If you turn up Tab 6, page 2,

1 under "Data", that gives you the methodology. A
2 list of 627 judges appointed after 1994, who were
3 still active, was given to CRA, and CRA was able
4 to match 567 of them, and extracted the net income
5 data from the T1 assessing master database.

6 As I told the Commission this
7 morning, the Justice Department did not receive
8 any of the data and was unable to audit it or
9 check it or verify it any more than Mr. Bienvenu
10 or his clients were able to. That was done by
11 CRA.

12 Then, in the next paragraph, what
13 CRA did was extract the income for the five years
14 prior to appointment, and then bring it up to date
15 by the Consumer Price Index.

16 Mr. Bienvenu says that there is
17 an issue with that because five years is a long
18 time, and incomes increase. Similarly, to the
19 extent that an appointee is older, incomes
20 decrease; shorter periods of time can have swings
21 for maternity leaves and things like that. There
22 is no perfect way of doing it.

23 As Mr. Bienvenu said this morning,
24 the perfect can be the enemy of the good. This is
25 the best information we have. If the Commission

1 feels it would be more useful to have the previous
2 three years, then that would be something that the
3 Commission could say when it issues its report.

4 The analysis is fairly simple. I
5 would ask you to turn up page 3 of the report.
6 The first thing you will see is a profile. From
7 1994 to 2007, 31 percent of lawyers were not in
8 private practice, and 69 percent were in private
9 practice.

10 You will note that recently, from
11 2004 to 2007, the 31 percent declined to 22
12 percent -- a smaller sample.

13 The average ratio of
14 pre-appointment income to the judicial salary for
15 an employed lawyer was, roughly, three-quarters,
16 73 percent.

17 So for those 31 percent who were
18 employed lawyers, the average ratio was 73 percent
19 of the judicial salary.

20 Of the self-employed lawyers, that
21 is, the 69 percent of the 567 appointees who were
22 considered, their average pre-appointment income
23 was a little bit over the judicial salary, that
24 is, 107 percent.

25 When you look at the highest and

1 lowest ratio percentiles, you will see that 20
2 percent of those lawyers earned, roughly,
3 one-third of the judicial salary.

4 You will also notice that of the
5 self-employed lawyers -- to address Ms Block's
6 point about the attraction of top counsel earning
7 the most money -- the 95th percentile earned 272
8 percent of the judicial salary.

9 So applying that to today's
10 numbers, roughly \$600,000, and that is the top
11 95th percentile. I am presuming that the top 99th
12 percentile would be considerably higher than that.

13 Yet, as I said earlier, people go
14 to the bench for their own reasons. People
15 earning that kind of money don't go because of a
16 difference of \$10,000 or \$15,000, they go for
17 other reasons, and this supports that.

18 If you go to the next page, which
19 is page 4, you will see that the median ratio of
20 the salary of employed lawyers is 83 percent of
21 the judicial salary. You would want to look at
22 that together with the average.

23 They measure, of course, different
24 things. An average is an average; the median is
25 the middle number -- half are higher, half are

1 lower.

2 Self-employed lawyers, when you
3 look at the median -- the middle lawyer in the
4 group of self-employed lawyers earns 83 percent of
5 the judicial salary.

6 When you look at the judicial
7 salary itself, with a percentile rank of 100
8 percent ratio -- in other words, how many earn the
9 judicial salary right on or less -- 92 percent of
10 employed lawyers who are appointed earn the
11 judicial salary or less.

12 Sixty-two percent of self-employed
13 lawyers earn the judicial salary or less.

14 When we go into the Lawyers'
15 Income Study, you will see that that is realistic,
16 because a great many lawyers are not appointed
17 from the large centres.

18 You wouldn't have somebody from
19 Toronto appointed as a judge in anywhere but
20 Ontario, obviously.

21 I would ask the Commission to turn
22 up page 6, Appendix "A". You will notice that 17
23 appointees earned, if you measure it against
24 \$230,000 -- it should be \$250,000 -- 17 of the
25 appointees out of 500, or 3 percent, earned

1 \$75,000 or less.

2 I would ask you to keep your hand
3 on that and also turn up the Book of Additional
4 Documents, at Tab 6.

5 You will see that it is Item "D".

6 My friends have this document, and
7 have had it, and none of us, as far as I am aware,
8 has seen "A", "B" or "C". It is only "D".

9 This came from CRA, and they
10 started at "D". "A", "B" and "C" are secrets.

11 What these show is the number of
12 years in which judicial appointees earned \$60,000
13 or less.

14 Let's look at the total -- 133
15 years of \$60,000 or less.

16 They considered 567 appointees
17 and, measured as a group, those 567 appointees,
18 times 5, worked 2,650 years -- because it was the
19 average of five years -- and 133 of those years
20 were \$60,000 or less, so 5 percent.

21 It doesn't tell you that 5 percent
22 of the lawyers had a five-year average, but it
23 tells you that 5 percent of the years were \$60,000
24 or less.

25 When you put this together with

1 Annex "A", that tells you that 3 to 5 percent of
2 the appointees earned \$60,000 or less.

3 The point of that is to say that
4 previous Commissions have made an assumption based
5 on no evidence, or at least none that they
6 articulated, that no judges were appointed who
7 earned \$60,000 or less. Therefore, in figuring
8 out the percentile, in figuring out the 75th
9 percentile, the first thing they did was cut off
10 all the lawyers -- and 28 percent of lawyers
11 earned \$60,000 or less. They cut off that 28
12 percent and took the 75th percentile from that
13 group that earned \$60,000 and up.

14 It is the Government's submission
15 that, based on the evidence that you now have, it
16 is a false premise that people are not appointed
17 to the bench who earn less than \$60,000. We don't
18 know why that is, it is simply the fact.

19 I would ask the Commission,
20 please, to turn up --

21 I am done now with the
22 Pre-Appointment Income Study, and I would ask the
23 Commission, please, to turn up Submissions of the
24 Government of Canada Appendices, Volume 2, which
25 we were looking at earlier, Tab 10. This is the

1 Report on the Earnings of Self-Employed Lawyers.
2 This was prepared on CRA data as well.

3 I would ask you to turn up page 2.
4 The methodology is set out at page 2, and you will
5 note that the lawyers considered were between the
6 ages of 35 and 69. That was an error because --

7 That's what was done, but the
8 error is including people who were younger than 41
9 and more than 65, because, as I showed you from
10 Tab 6, the people who were appointed to the bench
11 from 2004 to 2007, all 141 of them were between
12 the ages of 41 and 65.

13 That is not to say that nobody
14 ever gets appointed at 36. Chief Justice Lamar
15 was appointed at 36, but from 2004 to 2007 that
16 didn't happen.

17 I am not asking you to go there,
18 but the impact of that error is 1 percent.

19 Mr. Harry Paul Pannu, who is our
20 expert, has run the numbers again, and the impact
21 is immaterial, in my submission.

22 The document which shows the
23 revised numbers is in my additional book at Tab
24 11.

25 I am just going to work from this.

1 of the Navigant report, which has the Navigant
2 cover letter, which refers you to the CBA letter,
3 and you will see after it says, "The need to
4 attract outstanding candidates": "The third
5 criterion requires the Commission to consider the
6 income of senior practitioners."

7 MS BEAGAN-FLOOD: The difficulty
8 is, when you have been asked for income in that
9 letter, and the specific question that you are
10 asked to respond to asks for your gross income,
11 the respondent would consider that what they are
12 being asked for is their gross income.

13 THE CHAIRPERSON: I understand
14 your argument. Thank you.

15 MS BEAGAN-FLOOD: I note that
16 Navigant goes so far as to suggest that the
17 difference between the 75th percentile in the
18 incomes that were reported by respondents to the
19 survey -- the reason for the difference of
20 \$62,000, or, if you update the amounts to the
21 current date, the difference of \$56,000 -- they
22 suggest that the difference is caused by income
23 splitting.

24 However, Deloitte, the
25 judiciaries' expert, points out that the maximum

1 that one would be expected to be able to income
2 split would be \$60,000.

3 So for the difference of \$56,000
4 between the CRA amount and the Navigant amount to
5 be explained by income splitting, virtually every
6 lawyer in Canada at or below the 75th percentile
7 would have had to split their income to the
8 maximum permitted by the Income Tax Act.

9 So they would have had to have had
10 spouses with no income, and children who were 18
11 and had no income.

12 There are fairly limited
13 opportunities to income split.

14 In my submission, it is clear that
15 that level of income splitting is not occurring.
16 We don't know precisely what the level is, but it
17 is certainly not virtually every single lawyer at
18 or below the 75th percentile.

19 Deloitte, in its opinion, simply
20 notes that it has observed lawyers using income
21 splitting mechanisms. It doesn't say that it is
22 prevalent, it doesn't say on how many occurrences
23 it has observed the use of such techniques, or
24 that it has observed them as occurring.

25 And Mr. Bilinsky, in his report,

1 points out that, given the kitty tax, and given
2 other tax measures, there are limited
3 circumstances in which tax splitting is beneficial
4 to lawyers, and it is only to a limited amount, up
5 to \$60,000.

6 So, clearly, the difference
7 between Navigant's survey and the CRA survey is
8 due, probably primarily, to the difference between
9 the request for gross income and CRA focusing on
10 net income for tax purposes, which is a different
11 number, and can be a considerably different
12 number, depending upon what the respondents
13 understood gross income to be referring to.

14 Finally, I note that when Navigant
15 says at page 28 of its report that the 75th
16 percentile level that is expected in 2007 is
17 \$393,750, this is based on simply asking survey
18 respondents what they expected their gross income
19 to be in 2007, which, in my submission, is
20 completely speculative and unreliable as a
21 comparator.

22 The second problem with the
23 Navigant survey is that it was improperly
24 designed. The Government retained Cam Davis, who
25 is one of Canada's leading experts on market

1 research, to review the survey. His report is at
2 Tab 8 of the Government's reply appendices.

3 He noted in his conclusions at
4 page 11 of that report that 95 percent of the
5 lawyers who received Navigant's survey did not
6 respond to it.

7 He concluded that the 5 percent
8 who did respond may have had different
9 characteristics from those who did, which would
10 bias the results.

11 I note that at page 2 of its
12 report Navigant asserted that its survey was
13 supplemented, in part, by the pooling of law firm
14 managing partners, and that pool is described in
15 detail at pages 10 to 12 of the Navigant Report.

16 Yet, in a footnote at page 23 of
17 its report, Navigant indicates that the response
18 rate of 12 of the 50 firms that were pooled -- so
19 a 24 percent response rate -- precluded a
20 definitive determination as to incomes, and the
21 obtained data is not sufficient to stand on its
22 own as a statistically reliable report.

23 And Navigant doesn't explain why a
24 24 percent response was unreliable in its pooling
25 of law firms, but a 5 percent response rate was

1 sufficient in its survey of individual lawyers.

2 Mr. Davis, in his report, also
3 notes at page 5 that Navigant states that its
4 results are comparable to the distribution by
5 province and gender of the Federation of Law
6 Societies' 2005 statistics.

7 However, the distribution that
8 Navigant attributes to the Federation was not
9 using the appropriate numbers from the report.

10 For example, Navigant's Table 7,
11 at page 22 of its report, says that the Federation
12 reports 43 percent of lawyers as living in
13 Ontario, which is only 1 percent more than its
14 survey response.

15 It took me a long time to figure
16 out where the 43 percent came from. To get it,
17 you have to go to page 3 of the Federation of Law
18 Societies' statistics, and you have to use the
19 Total Membership Chart, rather than the Membership
20 Chart.

21 The difference on this one is that
22 it includes 3,000 suspended members, it includes
23 honorary members of the Law Society, members in
24 abeyance, 9,000 non-practising members, and 769
25 non-resident members. It was these numbers that

1 Navigant used to get a proportion of lawyers in
2 Ontario that was comparable to the proportion of
3 lawyers in Ontario who responded to its survey.

4 In my submission, that is not an
5 appropriate pool of lawyers to be looking at for
6 reliability. Instead, the appropriate comparison
7 is between the insured practising lawyers, as
8 self-employed lawyers would need to be insured,
9 and it is to take the percentage as compared to
10 the total number of Law Society members, taking
11 out the notaries from Quebec.

12 If you do that, the percentage
13 that is from Ontario is 37 percent.

14 If you look at Quebec, Navigant
15 reports that 17 percent of its respondents were
16 from Quebec, in contrast -- according to the
17 Federation of Law Societies' statistics, if you
18 use the practising lawyer numbers, 28 percent of
19 practising insured lawyers in Canada are in
20 Quebec.

21 So the reliability check that
22 Navigant did was not an appropriate one, because
23 they were looking at suspended lawyers and other
24 lawyers who would not have been in its population.
25 So the statistics it used to indicate the

1 representativeness of its survey response were
2 inappropriate.

3 Mr. Bienvenu noted that at page 4
4 of Mr. Davis' report he refers to the fact that a
5 survey with 2,500 respondents at the national
6 level can be acceptable, but that would only be if
7 those 2,500 respondents were representative of the
8 general population.

9 Mr. Davis goes on in his report to
10 explain why the reliability checks were not
11 sufficient. He notes that 15 percent of eligible
12 respondents did not answer the question on income.
13 So even though they had the Canadian Bar
14 Association letter, even though it was a survey
15 from Navigant, a significant number of respondents
16 were not prepared to provide their income amounts.

17 And there were no bias checks done
18 to determine whether there were significant
19 differences or relevant differences between the
20 respondents who gave income data and those who did
21 not.

22 So Mr. Davis concludes at page 11
23 that there may be a bias between the lawyers who
24 participated and those who did not.

25 The survey generated a response

1 rate of only 5 percent. Not enough is known about
2 those invited to participate in the survey who did
3 not respond.

4 So his conclusion is that the
5 results of this study are not reliable, even if
6 the right question had been asked.

7 He also concluded that Navigant
8 failed to adhere to a number of recognized best
9 practices for conducting surveys. These include a
10 failure to pre-test to improve the wording of the
11 questions. This is a standard practice which, as
12 he notes, is something that Public Works requires
13 when it commissions surveys.

14 Navigant also failed to offer a
15 contact person or a help line to assist in
16 clarifying the questions, which might have
17 overcome some of the ambiguity in the question for
18 gross income.

19 The second Navigant report that I
20 want to address is the January 28th report, which
21 is titled "A Review of Canadian Private Sector
22 Lawyer Income," the supplemental report.

23 This is a response to Mr. Pannu's
24 December 2007 report on the earnings of
25 self-employed lawyers in the CRA master file, to

1 which Mr. Finkelstein has referred.

2 At paragraphs 1 through 3,
3 Navigant alleges that Mr. Pannu failed to test the
4 CRA data for reliability, and that he should have
5 used the Federation of Law Societies' statistics
6 for purposes of doing so.

7 The Judges' Association was, in
8 fact, advised on May 9th, and again on November
9 6th, 2007, that the Government would be using
10 information provided by Statistics Canada from the
11 2001 Census relating to self-employed lawyers as a
12 means of validating CRA's results.

13 So there was a reliability check
14 done against Statistics Canada data.

15 I understand that the chart which
16 is at Tab 10 of the Government's Book of
17 Additional Documents was given to the Judges'
18 Association in October, so it was disclosed
19 previously.

20 The 2001 Census reported 20,320
21 self-employed lawyers, ages 35 to 65, excluding
22 Quebec. This is consistent with the number of
23 self-employed lawyers identified by CRA from its
24 records.

25 The incomes reported in the Census

1 are also sufficiently consistent to confirm CRA's
2 results. Given that Canadians are legally
3 required to provide accurate information in both
4 their tax and Census returns, this is highly
5 reliable data. In my submission, it is more
6 reliable than the Federation of Law Societies'
7 statistics, because the Federation of Law
8 Societies' statistics -- it is not clear in their
9 age data as to how many people in each age band
10 are practising lawyers and how many are
11 non-practising.

12 It is also not clear whether there
13 is double counting of individuals who are members
14 of more than one law society.

15 So, in my submission, the most
16 reliable comparator is the Census data, which is
17 specific to the same ages that were identified by
18 CRA, and that data is consistent.

19 At paragraphs 9 to 12, Navigant
20 alleges that Mr. Pannu proposed excluding high-end
21 earners in his analysis. He did not do so. He
22 included all of the CRA data, without excluding
23 either low or high-income earners.

24 He merely pointed out at page 3 of
25 his report that, if a \$60,000 cut-off were applied

1 at the low end, on the basis that few lawyers
2 would be appointed from the lowest income bands,
3 the highest income bands should also be cut off,
4 given that few extremely high-income earners would
5 accept appointments.

6 We now know from the
7 Pre-Appointment Income Study that both high and
8 low-income earners are appointed, which is
9 consistent with Mr. Pannu's approach of including
10 all income bands in his report.

11 At paragraphs 13 and 14, Navigant
12 points out that the CRA data was for lawyers aged
13 35 to 69. As Mr. Finkelstein has pointed out, Mr.
14 Pannu has now done a revised chart, which is at
15 Tab 11 of the Government's Book of Additional
16 Materials.

17 I note that that report actually
18 includes the numbers updating the age-weighted
19 percentiles to 2008, using either the Consumer
20 Price Index or the Industrial Aggregate Index, to
21 make it easy for the Commission to apply either of
22 those indices for purposes of updating.

23 Those numbers are all at Tab 11,
24 for the convenience of the Commission.

25 As a final point with respect to

1 Mr. Pannu's December report, I note that Navigant
2 does not take issue with Mr. Pannu's determination
3 of the weighted average value of the judicial
4 annuity as being 24.6 percent.

5 However, at paragraphs 18 and 52
6 of their reply, the Judges' Association accused
7 the Government of trying to relitigate the value
8 of the annuity.

9 The reason for the difference is
10 that the actuarial report on the pension plan for
11 federally appointed judges, as of the 31st of
12 March 2004, which was issued by the Office of the
13 Superintendent of Financial Institutions, reported
14 that early retirement rates had increased by 25
15 percent from its previous report.

16 Mr. Pannu has set out all of his
17 actuarial assumptions, including his reliance on
18 OSFI's updated retirement rates, in his report.

19 I should note that there is a more
20 recent OSFI report, which was released on January
21 28th. It was not available when Mr. Pannu did his
22 analysis. However, the assumed pensionable
23 retirement rates in the more recent report are the
24 same as in the report upon which Mr. Pannu relied.

25 Paragraphs 20 to 24 of Navigant's

1 January 28th report respond to Annex "A" of the
2 Government's submissions, in which the Government
3 points out that only 33 percent of judges satisfy
4 the age, private practice, and geographic location
5 criteria that the Judges' Association seeks to
6 apply.

7 If the 75th percentile is then
8 applied, only one-twelfth, or 8 percent of lawyers
9 are being considered.

10 Navigant claims that the profile
11 of appointees is irrelevant.

12 The Government's starting
13 position, as Mr. Finkelstein noted, is that Canada
14 has an outstanding bench.

15 The purpose of this Commission is
16 to ensure that judges' compensation is set at a
17 level that continues to attract the same
18 high-calibre appointees.

19 The current profile of current
20 judicial appointees is, thus, clearly relevant, as
21 the goal is to continue to attract lawyers with
22 similar outstanding profiles.

23 Indeed, it would not be in the
24 public interest for all appointees to be ages 44
25 to 56, from private practice, and from the 10

1 largest Census metropolitan areas, as many of the
2 best judges in Canada would be excluded by such
3 restrictive criteria, the bench would be less
4 reflective of Canadians, and would have a narrower
5 range of legal experience than is now the case,
6 with our much broader range of appointees.

7 In my submission, none of the
8 criticisms in that Navigant report undermine in
9 any way the CRA report prepared by Mr. Pannu, or
10 Annex "A" of the Government's submissions.

11 The final Navigant report is on
12 the Pre-Appointment Income Study. It makes six
13 criticisms on the substance of that study.

14 At paragraphs 15 and 16 it claims
15 that the five-year period was too wide, and that
16 CRA should have looked only at the year prior to
17 appointment.

18 However, given the variability in
19 lawyers' incomes, looking only at one year would
20 be misleading.

21 Navigant points out at paragraph
22 15 that there can be unusual years, such as
23 maternity leaves, personal leaves, secondments, or
24 sabbaticals. By using a five-year period, these
25 odd years can be identified by a significant

1 decrease or increase in income.

2 If only one year were used, and it
3 was an odd year, the study would not accurately
4 reflect judges' pre-appointment incomes.

5 Moreover, given the variability of
6 lawyers' incomes, it is unlikely that a candidate
7 would consider only his or her most recent year of
8 income in deciding whether or not to accept an
9 appointment.

10 At paragraphs 17 and 18, Navigant
11 notes that the Pre-Appointment Income Study shows
12 an average salary increase of 11 percent per year.

13 They qualify this by noting that
14 it applies if we ignore the significant variations
15 from year to year. However, the variability is
16 significant.

17 Averages are very sensitive to
18 these kinds of skews and distributions, and in
19 this case it means they are being influenced by
20 some very high growth rates among a minority of
21 lawyers.

22 The respective medians, which are
23 more indicative, are significantly smaller. In
24 fact, the 11 percent growth rate would apply only
25 to a minority. Most judges had an annual income

1 growth rate of under 5 percent.

2 The third point that Navigant
3 makes is to state that some pre-appointment
4 salaries were suspiciously low.

5 At Appendix "C", Navigant uses a
6 number of assumptions to impute actual salaries.
7 There is only one that is unusually low. There
8 are seven others that are somewhat less than
9 \$60,000. This is not surprising, given that CRA
10 determined that 28 percent of all self-employed
11 lawyers in Canada had net incomes of less than
12 \$60,000 in 2005.

13 Mr. Finkelstein has already
14 responded to Navigant's comment that some lawyers
15 had an average income decline. As he noted, some
16 of that may be due to judges being appointed later
17 in life, after their pre-appointment incomes had
18 started to decline.

19 Moreover, I note that the
20 Canadian Lawyers' Survey, which is at Tab 8 of the
21 Government's Book of Additional Materials,
22 reported a 7 percent decline in net profit from
23 2004 to 2005.

24 So it is not unusual to see
25 declines in lawyers' incomes.

1 In fact, in Navigant's own survey,
2 lawyers at the 75th percentile in the territories
3 expected their gross incomes to decline by \$60,000
4 from 2006 to 2007, and lawyers in Quebec City and
5 in Prince Edward Island also reported that they
6 expected their gross incomes to decline in the
7 following year.

8 The fifth criticism made by
9 Navigant is that it argues that the variance in
10 pre-appointment income calls the validity of the
11 data into question.

12 Variance is not a helpful measure,
13 because it exaggerates differences, particularly
14 at higher numbers.

15 The highest variance identified
16 was 6,700 percent. And I am told that, for
17 variance, it is actually 6,700 percent squared,
18 which is I.D. 113.

19 If you look at I.D. 113 in
20 Appendix "B", which shows year-to-year variation,
21 there is one very significant increase in income
22 from the fifth to fourth year prior to
23 appointment, and small changes in the following
24 years. This is obviously someone who had one
25 unusually low income year, potentially due to a

1 maternity leave or a medical leave, or some
2 similar reason.

3 So this 6,700 percent variance is
4 not surprising at all. It doesn't question the
5 credibility of this data, it is simply a
6 reflection of the fact that there will be lawyers
7 who, at some point in the five years prior to
8 appointment, may have had one low-income year for
9 medical reasons or for some other reason.

10 It is not surprising that there is
11 variability in self-employed lawyers' incomes.
12 For example, a plaintiff's class action counsel
13 might settle a multi-million dollar case in a year
14 and have a very significant income that year, and
15 then have a lower income the following year, as he
16 or she is building toward the next big class
17 action case. The variation is expected.

18 In our submission, the
19 pre-appointment income data collected and analyzed
20 by CRA is highly reliable.

21 With respect to the other items, I
22 am going to address only two. We rely upon our
23 written submissions for the others.

24 The first is relocation upon
25 retirement. This is dealt with at paragraphs 59

1 to 62 of the Government's reply.

2 Judges of the Supreme Court, the
3 Federal Courts, the Tax Court of Canada, and the
4 Territorial Superior Courts are currently entitled
5 to a removal allowance upon retirement that
6 reimburses them for relocation expenses if the
7 judge moves within two years of retirement.

8 For judges of the national courts,
9 this allowance is only available if the judge
10 lived outside the National Capital Region prior to
11 appointment and moves outside the National Capital
12 Region after appointment.

13 In the case of a territorial
14 judge, it applies only if a judge lived in a
15 province or a different territory prior to
16 appointment and then moves outside the territory
17 after appointment.

18 The policy rationale for this
19 benefit is specific to the geographic requirements
20 and circumstances of these courts, which do not
21 apply to provincial superior courts.

22 With respect to the Supreme Court,
23 Federal Courts, and the Tax Court, there are two
24 reasons for the relocation benefit. The first is
25 that they are legally required in the Supreme

1 Court Act, the Federal Courts Act, and the Tax
2 Court Act to live in the National Capital Region.

3 The second is that these are truly
4 national courts. There are statutory requirements
5 that a certain number of judges of these courts be
6 appointed from Quebec. There is also a tradition
7 and a strong public interest in these courts
8 drawing appointees from across the country.

9 Those courts should include judges
10 from B.C. and judges from Atlantic Canada, who
11 have to move long distances to serve on our
12 national courts.

13 The relocation allowance reflects
14 a desire to ensure that judges are attracted from
15 all regions of the country to these national
16 courts by minimizing the personal cost of such a
17 decision.

18 With respect to judges of the
19 territorial courts, the pool of qualified
20 candidates to serve in those courts is made up of
21 lawyers who are likely to have to relocate from
22 less remote parts of the country to take up that
23 office. The removal allowance removes what might
24 otherwise be a financial disincentive for
25 qualified candidates to accept an appointment to

1 those courts.

2 These are special circumstances in
3 which there is a need to attract candidates who
4 must move long distances to take up office, and
5 this acknowledges the unique personal sacrifices
6 that these judges and their families make by
7 defraying their costs of returning home after
8 retirement.

9 The situation of provincial
10 superior court judges is not comparable. To the
11 extent that they must move from one part of the
12 province to another, they already receive generous
13 removal allowances under sections 41(a) and (b) of
14 the Judges Act. There is no evidence that
15 qualified candidates are deterred from seeking
16 provincial superior court appointments because
17 they have not been assured of a second relocation
18 allowance after retirement.

19 Finally, on costs, the judges are
20 granted a generous cost entitlement in section
21 26.3 of the Judges Act, two-thirds of their legal
22 costs, on a solicitor-client, rather than a
23 party-and-party basis.

24 This entitlement was increased
25 from half to two-thirds after the last Quadrennial

1 Commission.

2 The judiciary continues to seek
3 100 percent of its disbursements. The Government
4 remains firmly of the view that reimbursement of
5 two-thirds is appropriate.

6 The public ought not to be
7 expected to support the entire cost of significant
8 and unpredictable expenses incurred by the
9 judiciary.

10 The judges have proposed, in the
11 alternative, reimbursement of the specific cost of
12 the Navigant survey. For the reasons already
13 given, that survey was deeply flawed.

14 Moreover, the survey was
15 unnecessary.

16 The Government acknowledges that
17 there were some difficulties with the CRA data it
18 provided to the previous Commission. However,
19 CRA, the Justice Department, and the judges worked
20 collaboratively to build a master file that all
21 judges could rely upon.

22 In light of that collaboration, it
23 was not necessary that the Navigant survey also be
24 conducted. In our submission, the reimbursement
25 of 66 percent is appropriate and fair,

1 particularly in these circumstances.

2 THE CHAIRPERSON: Thank you.

3 Could you address the Regional
4 Senior Family Allowance that was spoken of by Mr.
5 Bienvenu, and also is in the materials?

6 What is the Government's position
7 on that?

8 MS BEAGAN-FLOOD: The extension of
9 the allowance to the senior judge responsible in
10 Ontario for the Family Court -- in our submission,
11 we had not previously been advised by the
12 judiciary of the precise responsibilities of that
13 particular senior judge.

14 The Government, obviously, would
15 take into account any recommendation that this
16 Commission may make, if this Commission finds that
17 those responsibilities are comparable to those
18 that led to the recommendation made by the
19 previous Commission.

20 THE CHAIRPERSON: Thank you very
21 much.

22 I think we are scheduled to take a
23 brief break. We will take 15 minutes before
24 reply.

25 --- Upon recessing at 2:43 p.m. /

1 Suspension à 14 h 43

2 --- Upon resuming at 2:58 p.m. /

3 Reprise à 14 h 58

4 THE CHAIRPERSON: Mr. Fortier.

5 REPLY SUBMISSIONS BY: MR. FORTIER

6 MR. FORTIER: Madam Chair,
7 Messieurs les Commissaires, in exercising our
8 right of reply, we will follow the same division
9 of labour which we adopted this morning.

10 I will speak first about the
11 process, and then my colleague will address all
12 other issues.

13 It cannot be right, in my
14 submission, that your mandate does not include the
15 authority to express your concern that the
16 constitutional process expounded in the P.E.I.
17 reference is undermined by the Government conduct
18 following the tabling of the McLennan report.

19 The Government cannot, I submit,
20 flaunt the process, in effect politicizing it,
21 which Mr. Finkelstein came close to admitting had
22 been done, and then say: If the judges are not
23 happy, they can sue us.

24 The Quadrennial Commission process
25 is very much in its infancy, and I submit to you

1 that now is the time for this Commission to
2 comment constructively on the process.

3 We are not suggesting that it
4 should criticize the Government. We are not
5 suggesting that it should scold the Government.
6 But we are submitting that it should address
7 constructively what, in our submission, have been
8 breaches of the process which threaten its
9 integrity.

10 If I may paraphrase a couple of
11 paragraphs in the judiciaries' reply of January
12 28th, it is not the existence of the quadrennial
13 review, but rather it is the Government's
14 implementation of the Quadrennial Commission's
15 recommendations that ensures that an adequate
16 compensation level is maintained.

17 And it is the Government's respect
18 for the process that will ensure that judicial
19 salaries are adequate or do not fall below an
20 acceptable minimum.

21 Very early in the history of the
22 Triennial Commission process, successive
23 commissions, after the first one, after the Lang
24 Commission, dealt specifically with the delays and
25 the procedure and the process. I invite you to

1 refer to the Guthrie report, at page 5, the
2 Courtois report, at page 7, the Crawford report,
3 also at page 7, and, finally, the Commission that
4 brought it all together, the one that was chaired
5 by the friend of many in this room, David Scott.
6 He has a whole chapter, Madam Chair, entitled "The
7 Review Process".

8 It starts at page 7, and the
9 rubric is "The Process and Its Reform".

10 If you are going to nip in the bud
11 what we submit is the obvious breach by the
12 Government of the integrity of the process, now is
13 the time to do it.

14 I submit that your remit, which
15 must be interpreted broadly, does lend itself to
16 these comments on your part, which would ensure
17 that in the future it doesn't continue to be
18 threatened.

19 My friend Mr. Finkelstein says
20 that if the judges are not happy, they can
21 litigate. They can sue us.

22 I told you this morning, in answer
23 to a question, Madam Chair, that this is not the
24 judiciary's favourite avenue.

25 The public views, understandably,

1 very critically judges asking fellow judges to
2 adjudicate the legality or the illegality of a
3 process. This is a spectacle that should not be
4 encouraged.

5 May I simply remind you of a
6 paragraph in the Bodner decision of just a few
7 years ago.

8 On page 303 it states:

9 "In other provinces, a
10 pattern of routine dismissal
11 of Commission reports has
12 resulted in litigation.
13 Instead of diminishing
14 friction between judges and
15 governments, the result has
16 been to exacerbate it.
17 Direct negotiations no longer
18 take place, but have been
19 replaced by litigation.
20 These regrettable
21 developments cast a dim light
22 on all involved."

23 So litigation, if absolutely
24 necessary, but since, in our submission, it is not
25 necessary, comments by this Commission would be

1 welcome.

2 I now pass the baton to my
3 colleague, Pierre Bienvenu.

4 Thank you.

5 REPLY SUBMISSIONS BY: MR. BIENVENU

6 MR. BIENVENU: Members of the
7 Commission, on the point that, under the General
8 Economic Conditions criterion, you should look at
9 judicial salaries as just another Government
10 priority, I simply wish to refer you to paragraphs
11 6 to 8 of our reply, and to the submission by the
12 Canadian Bar Association, from which we will hear
13 in a minute.

14 We have no difficulty in endorsing
15 the submission of the CBA on that point, which I
16 think captures the fundamental flaw with the
17 argument put forward by the Government on that
18 score.

19 Insofar as the attack that was
20 levelled at the 75th percentile and the \$60,000
21 exclusion by our friends, I draw your attention to
22 paragraphs 20 to 22 of the Navigant Supplementary
23 Report.

24 It, I would submit, in a very
25 compelling way, points out that the fundamental

1 mistake that Mr. Pannu makes in trying to show
2 that the application of these parameters leads to
3 too small a sample -- his mistake is that he
4 applies these parameters to the wrong pool. They
5 must be applied not to those who have been
6 appointed, but to the general pool of eligible
7 candidates, and I can do no more than refer you to
8 his report on that point.

9 My friend Mr. Finkelstein has said
10 in his remarks to you in relation to the
11 Pre-Appointment Income Study that it is unhelpful
12 to engage in finger-pointing. I couldn't agree
13 more with that statement, and I submit to you that
14 we did not engage in finger-pointing. I don't
15 consider that the letters that we wrote, to which
16 we drew your attention, or indeed the submission
17 that I made this morning, amount to
18 finger-pointing.

19 As difficult as it has been at
20 times, we took, and continue to take, the high
21 road on this.

22 But this process is important to
23 the judiciary. It is important because, as Mr.
24 Fortier pointed out this morning, it is a
25 constitutional process, and where conduct that one

1 party views as inconsistent with the respect owed
2 to this process is engaged in, I think it is
3 important that that matter be brought to the
4 Commission's attention, not for any party to be
5 criticized in a reproachful way, but for the
6 Commission to guide -- I use the same expression
7 that I used this morning -- guide constructively
8 the parties on the proper course.

9 This has been our purpose in
10 bringing these matters to your attention.

11 Mr. Finkelstein said that the
12 McLennan Commission had asked for the CRA
13 pre-appointment income data.

14 I invite you to read page 92 of
15 the McLennan Report. You will see when you do
16 that that the Commission did not dictate how that
17 information should be obtained. In fact, I would
18 submit to you that the language that the
19 Commission used suggests that what the Commission
20 had in mind were consensual surveys. The
21 Commission speaks of obtaining from the appointees
22 information as to their pre-appointment income.

23 You will see that, in the United
24 Kingdom, when it was found desirable to have
25 information about pre-appointment income, that

1 information was obtained by a survey, not by going
2 to the tax returns of sitting judges to look at
3 what was their pre-appointment income.

4 THE CHAIRPERSON: Mr. Bienvenu, if
5 you put aside the process issues and the concerns
6 that you have expressed, can you see any utility
7 in having pre-appointment income information for
8 the work of the Quadrennial Commission?

9 MR. BIENVENU: I don't. I don't
10 think it is useful at all, for the reasons that I
11 have sought to articulate this morning, and that
12 are set out in our reply submissions on the
13 question of pre-appointment income.

14 I will sum up the point by saying
15 that this is a backward-looking exercise,
16 unhelpful because it does not even speak to the
17 kind of consideration that drives a potential
18 appointee's decision.

19 Because, as I said this morning,
20 that person, increasingly so, if he or she is
21 appointed at a young age, is not going to look
22 back. That person is going to look forward.

23 Your question, Madam Chair, really
24 is: Is that relevant information?

25 On the relevance point, no, I

1 think it is really of dubious -- very little
2 relevance.

3 But if you were to find that it
4 may be of some relevance, then I invite you to
5 balance the usefulness of that information against
6 the issues that are raised by its collection and
7 its use before the Commission.

8 Essentially, you have a financial
9 profile being generated of the current judiciary,
10 and I think that is unhelpful. Really, on
11 balance, when you look at its lack of relevance, I
12 think you should have nothing to do with it, if
13 you want the bottom line from my perspective.

14 THE CHAIRPERSON: Let me ask,
15 completely hypothetically, if you had information
16 from people in the pool currently, people who have
17 applied and are waiting to see whether they will
18 be appointed, if you had their pre-appointment
19 income, what would that tell us in relation to our
20 task?

21 MR. BIENVENU: It could tell you
22 how successful the current judicial salary is
23 in -- to put it in the terms that you used this
24 morning -- not discouraging outstanding candidates
25 from applying to the bench, or indeed in

1 attracting candidates, when you are considering
2 those -- and there are some, there is no denying
3 it -- who get a salary raise when they accept an
4 appointment.

5 What you mustn't do though -- and
6 I was troubled this morning when I heard Mr.
7 Finkelstein's submission, because he is asking you
8 to focus on the fact that -- I don't know the
9 exact percentage, but perhaps 24 percent of
10 appointees come from the public sector.

11 If you let your comparators be
12 driven by the salary level of these people, you
13 are going to have a real problem. You are going
14 to see that 24 percent increase in time, and very
15 quickly.

16 That is what happened in the
17 United States. In the United States there was an
18 incredible shift in the providence of federal
19 judges, as judicial salaries were allowed to slip.

20 You should take into account the
21 fact that there are judges coming from elsewhere
22 than the private sector, but it would be a mistake
23 to focus on that to the exclusion of the 79
24 percent.

25 It was said in Mr. Finkelstein's

1 argument that I said that the judges' commitment
2 to collaboration -- this was back in June -- was
3 limited to the collection of CRA income data.
4 That is absolutely not what was said. It was not
5 even the subject of the discussion at the time.

6 Madam Chair, we have a real
7 problem with the Government's attempt to shift the
8 responsibility for their conduct on this point
9 onto the judiciary.

10 It is wrong in practice -- if we
11 look at the facts, the facts don't support it --
12 and it is wrong in principle.

13 It is wrong in principle because
14 two wrongs don't make a right.

15 So even if we had been wrong, it
16 would not justify the conduct to which I have
17 taken objection.

18 It is also wrong in practice
19 because the facts don't support that contention.

20 Mr. Finkelstein has taken you
21 through the study and made submissions based on
22 the pre-appointment income data, as if all of that
23 were properly before you. I am not going to
24 respond to his detailed argument, because it is
25 our position that this is not properly before you,

1 and we submit that we have raised enough
2 fundamental questions as to the unreliability of
3 that data in our reply submissions that we don't
4 need to go beyond that.

5 Turning to comparators, it is
6 important to see what is happening here, and to
7 focus on that and ask ourselves whether that is
8 where we want to go.

9 There is a significant change in
10 the Government's approach to comparators.
11 Traditionally, comparators, especially the public
12 sector comparator, DM-3s, were used to compare
13 judicial salaries with the compensation level of
14 DM-3s.

15 So the comparator was looked at
16 for the salary level of that individual, or this
17 group of individuals.

18 What the Government now tries to
19 do is to substitute, to a comparison with a salary
20 level, a salary increase. That is a completely
21 different approach, and it misses the point that
22 you have been constituted to inquire into, and
23 that is the adequacy of salaries.

24 If you look at the Government's
25 submission at paragraph 69, under the title

IN THE MATTER OF THE *JUDGES ACT*, R.S.C. 1985, c. J-1

**2015 QUADRENNIAL JUDICIAL COMPENSATION
AND BENEFITS COMMISSION**

**SUBMISSIONS OF THE GOVERNMENT OF CANADA ON THE PROPOSAL
FOR A PRE-APPOINTMENT INCOME STUDY**

ATTORNEY GENERAL OF CANADA
Department of Justice
50 O'Connor St, Suite 500
Ottawa, Ontario
K1A 0H8

**Per: Anne M. Turley
Kirk G. Shannon**

Tel: (613) 670-6291
(613) 670-6270
Fax: (613) 954-1920

Email: anne.turley@justice.gc.ca
kirk.shannon@justice.gc.ca

Counsel for the Government of
Canada

TABLE OF CONTENTS

	Page no.
A. Overview	1
B. The Commission’s Mandate.....	2
C. Relevance and Probative Value of Pre-Appointment Income Data.....	2
1. Past Commissions Recognize Relevance of Pre-Appointment Income Data	3
2. Gaps in Data that is Currently Made Available to the Commission	5
(a) Limitations of the CRA Private Sector Data.....	6
(b) Reliable Public Sector Data Required	8
3. Conclusion.....	10
D. Outline of the Proposal and Protections Against Breaches of Privacy	10
E. The Inclusion of the Prothonotaries	12
F. The Commission’s Authority to Requisition and Conduct the Study	12
G. Conclusion	13

A. Overview

1. The Government requests that the 2015-16 Quadrennial Commission undertake a study of the pre-appointment income of sitting judges appointed by the Federal Government between 2004 and 2014. The resulting data would be relevant to and highly probative of a central question before the Commission; namely, whether the judicial salary is adequate to attract outstanding candidates to the judiciary. The study would also be responsive to specific requests for data made by both the 2003 and 2007 Commissions.
2. The Commission should have regard to all available evidence to inform its inquiry into the adequacy of judicial salaries. Current sources of information are either inadequate, unavailable or indirect. A pre-appointment income study would supplement the evidentiary landscape and provide information related to the income levels of those actually appointed to the bench from both the private and public sectors. In addition, it may assist the Commission in considering what other aspects of judicial remuneration are attractive, including whether salary is the only or even the main factor motivating outstanding candidates to apply for judicial office.
3. The Government proposes an arms-length process whereby the Commission would request data from the Canada Revenue Agency (CRA) in relation to the pre-appointment income of judges appointed to the bench over the past decade. The Commission would oversee the production of the study and the principal parties would be provided with the opportunity to comment on the design and execution of the study, including the proposed data collection and the methodology to be applied by the CRA.

4. Privacy concerns are fully answered by the robust statutory framework and responsibilities applicable to the CRA. As required by law, the CRA could only release anonymized data that will not identify the individuals whose information forms the basis for the study.

B. The Commission's Mandate

5. The Commission is mandated by the *Judges Act* to inquire into the adequacy of judicial salaries.¹ As part of that inquiry, the Commission is required to consider “the need to attract outstanding candidates to the judiciary”.² Successive Commissions have therefore considered what judicial salary is adequate to attract individuals of outstanding character and ability to the bench. The proposed pre-appointment income study is directly relevant to and probative of this criterion.

C. Relevance and Probative Value of Pre-Appointment Income Data

6. There is no question that the Canadian judiciary is composed of individuals of outstanding character and ability. They are precisely the type of individual that we must continue to attract to the bench.
7. In the Government's view, understanding the distribution of incomes of judicial appointees would go some way towards illuminating the role that compensation level *actually* plays in attracting candidates. Undoubtedly a myriad of competing considerations factor into deciding whether to apply for judicial appointment. These may include: How would their life as a judge compare to life as a lawyer? Will they enjoy the lifestyle and work? How will their lifestyle change? How will it affect their future and their dependents?

¹ *Judges Act*, RSC 1985 c J-1, s 26(1), **Tab 1**

² *Ibid*, s 26(1.1), **Tab 1**

8. Financial considerations, including how a judicial salary compares to their current salary, must understandably factor into the equation. Accordingly, judges' income levels immediately prior to being appointed is both relevant to and highly probative of whether judicial salaries are in fact adequate to continue to attract outstanding individuals.

1. Past Commissions Recognize Relevance of Pre-Appointment Income Data

9. Albeit coming at it from different perspectives, both the 2003 and 2007 Commissions recognized the relevance of the analysis of data related to pre-appointment incomes in assessing the adequacy of present judicial salaries.
10. In suggesting improvements for future processes, the 2003 McLennan Commission specifically recommended that evidence related to the income levels of those appointed to the judiciary be sought:

This information base is particularly important with respect to the income of self-employed lawyers and could be expanded to get some appreciation as to the incomes of those lawyers *who are appointed to the judiciary*.

There are many ways this could be done: ...statistical evidence could be gathered over time from those *who are appointed to the Bench* in a way that would preserve their anonymity and privacy...³ [emphasis added]

11. In 2007, further to this recommendation, the Government requisitioned and submitted a pre-appointment income study to the Block Commission.
12. The Block Commission did not question or dispute the relevance of pre-appointment income data, but found that the Government's study was not "particularly useful".⁴ Instead, the Commission expressed a preference for another type of study – one that examined

³ *Judicial Compensation and Benefits Commission Report*, May 31, 2004 (McLennan Commission Report), p 92, online: <http://www.quadcom.gc.ca/archives/2003/rpt/report.20040531.html>, **Tab 2**

⁴ *Judicial Compensation and Benefits Commission Report*, May 30, 2008 (Block Commission Report), para 89, p 29, online: <http://www.quadcom.gc.ca/Media/Pdf/2007/RapportFinalEn.pdf>, **Tab 3**

“whether judicial salaries were deterring outstanding private sector candidates who are in the high income brackets of private practice from applying for judicial appointment”.⁵

13. Mindful, however, of the “difficulties inherent in the design and implementation”⁶ of the survey it suggested, the Block Commission offered an alternative way of obtaining the same information - “through an analysis of whether the number of high-earning appointees to the Bench is increasing or decreasing over time”.⁷ Such an analysis, however, can only be done by undertaking a pre-appointment income study that examines the distributions of income levels over time.
14. A pre-appointment income study would therefore provide evidence that the 2003 and 2007 Commissions found was lacking.
15. Responsive to the 2003 Commission recommendation, a pre-appointment income study would provide evidence regarding pre-appointment income levels for all judges in the last decade. Such a study would provide the Commission with relevant and probative evidence as it would actually establish what judges earned immediately prior to their appointment to the bench. In that respect, the Commission would not be left to make assumptions about the income levels of the pools from which judges are drawn.
16. A pre-appointment income study undertaken during this process could also yield the information deemed useful by the 2007 Commission about whether the number of judges who were in the higher income brackets of private practice before appointment has been

⁵ *Ibid*, para 90, p 29, online: <http://www.quadcom.gc.ca/Media/Pdf/2007/RapportFinalEn.pdf>, **Tab 3**

⁶ *Ibid*, online: <http://www.quadcom.gc.ca/Media/Pdf/2007/RapportFinalEn.pdf>, **Tab 3**

⁷ *Ibid*, online: <http://www.quadcom.gc.ca/Media/Pdf/2007/RapportFinalEn.pdf>, **Tab 3**

increasing or decreasing over time. As the Block Commission itself acknowledged, however, “the issue is not how to attract the highest earners; the issue is how to attract outstanding candidates”.⁸ With that caveat, an examination of the trends in pre-appointment incomes over time may nonetheless still provide relevant information for this Commission’s process.

2. Gaps in Data that is Currently Made Available to the Commission

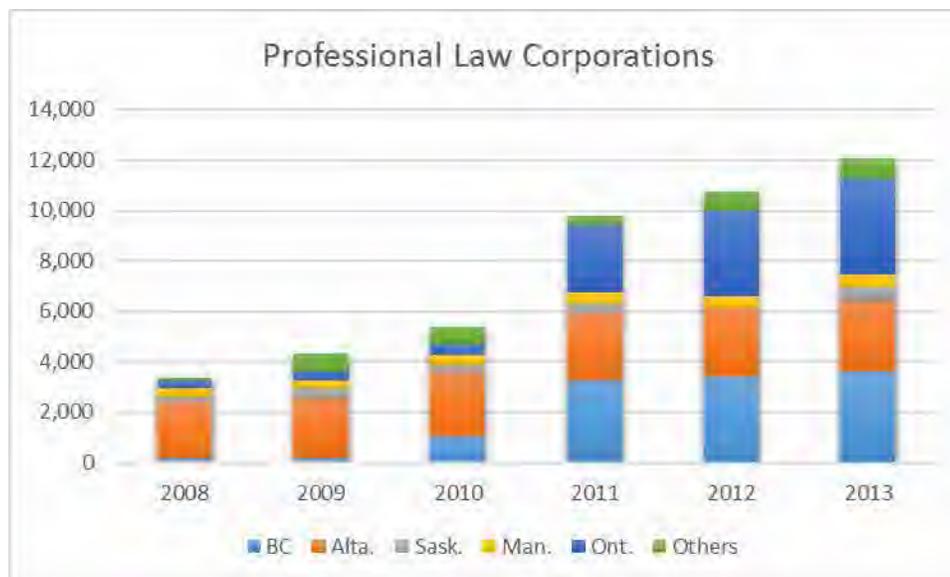
17. Based on the gaps and inherent limitations of the data presented to past Commissions, other evidence is required in order to provide the Commission with a more complete picture of judicial compensation and the role it may play in attracting outstanding candidates for judicial appointment.
18. As explained below, the CRA private sector data only provides information about self-employed private sector lawyers who earn professional income. Accordingly, tens of thousands of lawyers from both the public and private sectors are not represented in the CRA data set. The proposed pre-appointment income study would bypass the limitations inherent in representative samples by providing the actual data that the proxy could only roughly approximate.
19. By contrast, all judicial appointees, including those who were appointed from the public sector, would be captured by the pre-appointment income study.

⁸ *Ibid*, para 116, p 37, online: <http://www.quadcom.gc.ca/Media/Pdf/2007/RapportFinalEn.pdf>, **Tab 3**

(a) Limitations of the CRA Private Sector Data

20. Successive Commissions have considered evidence regarding the remuneration of private sector lawyers in assessing the adequacy of judicial salaries. In the first three processes, the principal parties presented evidence from different sources and disagreed about their respective reliability.
21. However, during the last Commission process and during the present process, the principal parties have collaborated and worked with the CRA for the purposes of jointly submitting a data set compiled by the CRA (the CRA private sector data). This data provides income information for self-employed lawyers who declared professional income when filing their income taxes. This collaboration has successfully minimized concerns about the reliability of the data.
22. That being said, there are limitations inherent in the data. More specifically, the CRA private sector data only provides information about those self-employed, private sector lawyers who earn professional income. It does not provide information about those private sector lawyers whose main source of income is employment income, such as non-equity law firm partners, law firm associates or those lawyers who operate as professional corporations.
23. As a result, the data collected by the CRA does not capture multiple categories of individuals who are eligible for appointment (and are in fact appointed) to the bench. To illustrate these limitations, we refer exclusively to 2013 data. The same limitations exist, however, for each taxation year between 2011 and 2015.

24. According to statistics provided by the Federation of Law Societies of Canada, there were 92,163 practicing lawyers in Canada in 2013.⁹ By contrast, the entire 2013 CRA private sector data set only captures 19,360 lawyers¹⁰ – 21% of the total number of lawyers practicing that year. The reason for the limitation is as follows: the CRA can only identify lawyers who declare “professional income” as self-employed lawyers.
25. The exclusion of all lawyers operating as professional corporations is particularly concerning. As the chart below illustrates, in the past 5 years, an increasing proportion of lawyers are choosing to practice as professional corporations.¹¹



⁹ Federation of Law Societies of Canada, 2013 Statistical Report (FLS 2013 Statistics), “Membership”, online: <http://docs.flsc.ca/STATS2013ReportFINAL.pdf>, **Tab 4**

¹⁰ Canada Revenue Agency, “2015 Quadrennial Judicial Compensation and Benefits Commission”, Statistical Tables Related to Self-Employed Lawyers for the 2013 Taxation Year, provided to the principal parties on October 1, 2015, **Tab 5**

¹¹ This chart is based on the statistics related to Professional Corporations as reported in the Federation of Law Societies of Canada’s 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 and 2013 Statistical Reports, online: <http://flsc.ca/resources/statistics/>, **Tab 6**

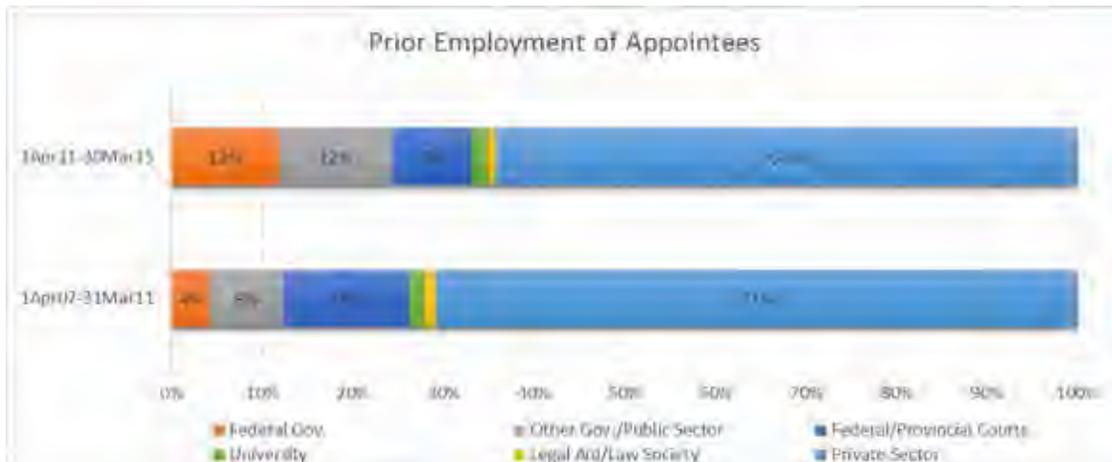
26. According to the Federation of Law Societies of Canada's most recent statistics, 12,080 Canadian lawyers operated as professional corporations in 2013.¹² This amounts to approximately 13% of all practicing lawyers.
27. Even amongst lawyers who declare professional income from the practice of law, the CRA private sector data set excludes individuals. Any lawyer who receives employment income in an amount that is greater than their professional income is excluded, thereby reducing the pool of lawyers even further.
28. Finally, in the past processes, the principal parties have made submissions about how to interpret this indirect source of data, so that the Commission can infer the salary at which an outstanding candidate would be prepared to accept an appointment.
29. The CRA private sector data is, at best, a rough proxy in that it only provides information related to income levels of a certain segment of private sector lawyers. The extent to which this segment represents actual judicial appointees is unknown and unknowable. This is precisely why additional sources of highly probative evidence, based on the actual experience of individuals accepting appointments, is important.

(b) Reliable Public Sector Data Required

30. While the majority of appointees continue to be drawn from private practice, a growing proportion derive from a wide range of pre-appointment positions and experience. Between 2011 and 2015, 36% of the 226 judicial appointees were from the public sector, which includes government, academia, legal aid clinics, in-house counsel for

¹² FLS 2013 Statistics, *supra*, "Law Firms", online: <http://docs.flsc.ca/STATS2013ReportFINAL.pdf>,

corporations or other organizations and provincial courts.¹³ As illustrated below, the number of judges appointed from the public sector increased significantly from 29% to 36% since the last Quadrennial Commission process.¹⁴



31. This group represents an increasingly important source of appointments, from a range of geographic and professional backgrounds, about which generalizations are difficult. No systematic reliable information is available in respect of the income of these groups either. As with information regarding lawyers in private practice, information on this group is limited and indirect. To date, Commissions have been left to make assumptions about the appropriate level of compensation necessary to attract this source of outstanding candidates to the bench.
32. Failure to take into account probative information in relation to this group will continue the bias upon which is premised the assumption that only the highest income earners are “outstanding” candidates. This bias fails to take into account that outstanding individuals

¹³ Based on data compiled from information provided by the Commissioner for Federal Judicial Affairs to the principal parties for 2011-2015, **Tab 7**

¹⁴ This chart is based on data compiled from information provided by the Commissioner for Federal Judicial Affairs to the principal parties for 2011-15 **Tab 7** and 2007-2011 **Tab 8**

may be attracted to judicial office for reasons other than salary and that outstanding individuals may come from other than private practice.

3. Conclusion

33. Based on the foregoing limitations in the available data, the Government proposes that the Commission undertake a pre-appointment income study in order to inform its inquiry into the adequacy of judicial salaries. This would present a more complete and accurate picture rather than relying solely on the existing CRA private sector data which, despite the limitations discussed, remains relevant to the Commission's inquiry.

D. Outline of the Proposal and Protections Against Breaches of Privacy

34. In the hopes of allaying understandable concerns regarding the privacy of current and former judges, the Government proposes an arms-length process whereby the Commission would request the data from the CRA and oversee the production of the study with the assistance of an expert.
35. The privacy of the individuals whose taxpayer information would form the basis for the study would be protected by virtue of paragraph 241(4)(g) of the *Income Tax Act*. This provision permits CRA officials to compile and release taxpayer information in a form that "does not directly or indirectly reveal the identity of the taxpayer to whom the information relates".¹⁵ Before releasing the results of the study to the Commission, the data would be anonymized. If anonymization is not possible and there is a risk that an individual could be identifiable, the CRA will not release the data.

¹⁵ *Income Tax Act*, RSC 1985, c 1 (5th Supp), s 241(4)(g), **Tab 9**

36. With respect to methodology, the Government suggests that the principal parties be provided with the opportunity to comment on the “design and execution” of the study, including the proposed data collection and the methodology to be applied by the CRA.
37. Subject to the principal parties’ comments on methodology, the Government proposes that the study be designed as outlined in the attached “Pre-Appointment Income Study Methodology”.¹⁶
38. To ensure reliability, it is proposed that the final results take into account the income of judges in the five years leading up to their appointment. The practice of law is susceptible to peaks and valleys based on business cycles, including when expenses are paid in relation to each tax year, and the broader economy. As a result, annual incomes can vary year to year. By examining a five-year window and creating an average, the proposed pre-appointment income study would take into account these variations. This methodology would have an added benefit of further anonymizing the data thereby ensuring the privacy of the individual judges.
39. The parties would not be given access to the data underlying the study. This restriction further protects the privacy of individuals whose information will be reviewed for the study and is required by paragraph 241(4)(g) of the *Income Tax Act*.
40. Paragraph 241(4)(g) of the *Income Tax Act* was applied in an identical fashion to the private sector income data already collected by the CRA.

¹⁶ Pre-Appointment Income Study Methodology prepared by David Murchie, Senior Policy Advisor, Judicial Affairs, Courts and Tribunal Policy, Department of Justice, **Tab 10**

E. The Inclusion of the Prothonotaries

41. In light of their small number which makes it impossible to provide anonymity and sufficient privacy safeguards, the Government is not proposing that the pre-appointment income of prothonotaries be included in the study.

F. The Commission's Authority to Requisition and Conduct the Study

42. The proposed pre-appointment income study fits squarely within the Commission's mandate to inquire into the adequacy of the salaries and other amounts payable under the *Judges Act* and into the adequacy of judges' benefits generally.¹⁷ In carrying out this mandate, the Commission is required to consider the need to attract outstanding candidates to the judiciary.¹⁸ The pre-appointment income study is relevant to and highly probative of this consideration.
43. Furthermore, past Quadrennial Commissions have already recognized the propriety of the Commission undertaking a pre-appointment income study. When the study was originally proposed by the McLennan Commission, the Commission considered itself to be the most appropriate entity to coordinate the study. The 2003 Commission suggested that future Commissions would be well-placed to: (1) hire an independent consultant to conduct the study and report to the principal parties; (2) act as "a clearing house for information"; (3) "meet with CRA and determine what information they would be able to extract from the

¹⁷ *Judges Act, supra*, s 26(1), **Tab 1**

¹⁸ *Ibid*, s 26(1.1)(c), **Tab 1**

income tax returns filed with the Agency”; and (4) “build a database, with the assistance of expert evidence of an actuarial and compensation nature”.¹⁹

44. Finally, in terms of the CRA’s authority to provide this data to the Commission, the CRA has been providing data to support the inquiries of both provincial and Federal compensation commissions since 1999. Under paragraph 241(4)(g) of the *Income Tax Act*, the CRA is permitted to respond to requests for anonymized taxpayer data such as the request for pre-appointment income information:

<p>241(4). An official may:</p> <p>(g) use taxpayer information to compile information in a form that does not directly or indirectly reveal the identity of the taxpayer to whom the information relates;</p>	<p>241(4). Un fonctionnaire peut :</p> <p>g) utiliser un renseignement confidentiel en vue de compiler des renseignements sous une forme qui ne révèle pas, même indirectement, l’identité du contribuable en cause;</p>
--	--

45. As in the case of the CRA private sector data that is compiled at the request of the principal parties, the costs associated with compiling this information would be borne by the Government.

G. Conclusion

46. The Commission should be provided with the most probative and relevant evidence available. The pre-appointment income of outstanding jurists appointed to the bench over the past decade is probative evidence of whether judicial salaries are adequate to continue to attract outstanding candidates to the bench. As with all evidence, it would remain open

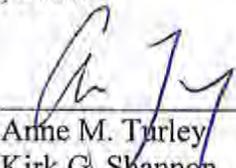
¹⁹ McLennan Commission Report, *supra*, pp 92-93, online: <http://www.quadcom.gc.ca/archives/2003/rpt/report.20040531.html>, **Tab 2**

to the principal parties to make submissions, and the Commission to consider, the relative weight or importance the evidence might be given.

47. The Government proposes that the Commission work with the CRA to conduct a pre-appointment study which could be completed without unreasonably delaying the present Commission process. It is unfortunate that it was necessary to present this proposal at a juncture when its completion may affect timelines to a certain extent. The Government considered it necessary, however, not to proceed unilaterally but, rather, seek the views of the judiciary on this proposal in advance. Furthermore, the value of the resulting evidence would strengthen the basis on which the Commission fulfills its mandate and outweighs any temporary effects on the process. In any case, such potential for temporal accommodations are contemplated in the *Judges Act* by way of a request for an extension of time.²⁰

ALL OF WHICH IS RESPECTFULLY SUBMITTED.

Dated at Ottawa, Ontario this ^{19th} day of January, 2016.



Anne M. Turley
Kirk G. Shannon
Department of Justice
#500-50 O'Connor Street
Ottawa, ON K1A 0H8

Tel: 613-670-6291 / 670-6270
Fax: 613-954-1920

Counsel for the Government of Canada

²⁰ *Judges Act*, *supra*, s 26(5), **Tab 1**

Judges Act

R.S.C., 1985, c. J-1

An Act respecting judges of federal and provincial courts

Commission

26 (1) The Judicial Compensation and Benefits Commission is hereby established to inquire into the adequacy of the salaries and other amounts payable under this Act and into the adequacy of judges' benefits generally.

Factors to be considered

(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;
- **(b)** the role of financial security of the judiciary in ensuring judicial independence;
- **(c)** the need to attract outstanding candidates to the judiciary; and
- **(d)** any other objective criteria that the Commission considers relevant.

Extension of time

(5) The Governor in Council may, on the request of the Commission, extend the time for submission of a report under subsection (2) or (4).

Loi sur les juges

L.R.C. (1985), ch. J-1

Loi concernant les juges des cours fédérales et provinciales

Commission d'examen de la rémunération des juges fédéraux

26 (1) Est établie la Commission d'examen de la rémunération des juges chargée d'examiner la question de savoir si les traitements et autres prestations prévues par la présente loi, ainsi que, de façon générale, les avantages pécuniaires consentis aux juges sont satisfaisants.

Facteurs à prendre en considération

(1.1) 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;
- **b)** le rôle de la sécurité financière des juges dans la préservation de l'indépendance judiciaire;
- **c)** le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature;
- **d)** tout autre facteur objectif qu'elle considère pertinent.

Prolongation

(5) Le gouverneur en conseil peut, à la demande de la Commission, permettre à celle-ci de remettre le rapport visé aux paragraphes (2) ou (4) à une date ultérieure.

**Judicial Compensation and
Benefits Commission**



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

**Chairperson/
Président**
Roderick A. McLennan, Q.C.

99 Metcalfe Street
Ottawa, Ontario K1A 1E3

Tel./Tél. : (613) 992-4304
Fax/Télec. : (613) 947-4442
e-mail/courriel : info@quadcom.gc.ca

**Commissioners/
Commissaires**
Gretta Chambers, CC, OQ, LLD
Earl A. Cherniak, Q.C.

**Executive Director/
Directrice générale**
Jeanne N. Ruest

May 31, 2004

The Honourable Irwin Cotler
Minister of Justice and Attorney General of Canada
Department of Justice
East Memorial Building
284 Wellington Street
Ottawa, Ontario K1A 0H8

Dear Minister:

Pursuant to the provisions of Section 26(2) of the *Judges Act*, I am pleased to submit the report of the second Judicial Compensation and Benefits Commission.

Yours truly,

Roderick A. McLennan, Q.C.
Chair

Encl.

CHAPTER 6

RECOMMENDATIONS FOR IMPROVEMENTS

1.a. Timing

The Drouin Commission noted in its report that it had nine months to consider its report.⁴¹ This Commission effectively had six months. This was inadequate, in our view, and resulted in a compression of our activities that was inconvenient and unnecessary. The statutory requirement for reporting is May 31; the report must be completed by April 30, to permit translation and printing. Accordingly, we believe that the next commission should be constituted by June 1 of the year prior to the report date of May 31.

1.b. Continuity

The Drouin Commission noted that the commission infrastructure would remain in place, which concept it endorsed as being very useful.⁴² Regrettably, that did not occur. As we have noted elsewhere, this Commission was first assembled in late September 2003 in Ottawa, to find that we had no staff and that the records of the Drouin Commission, which had been maintained, were not familiar to the staff we were able to enlist. We had the benefit of a very helpful memo, thoughtfully put together by the previous Executive Director, but the fact is we very nearly had to start with a blank slate, which was most inconvenient and inefficient for the work that had to be done.

We believe it would be most desirable that a staff – perhaps one person and possibly part-time – should be maintained throughout the term of the commission and perhaps from commission to commission.

⁴¹ Drouin (2000), at page 115.

⁴² Ibid, at page 115.

Furthermore, we believe the Commissioners who are appointed for a four-year term should meet at least once a year to consider the events that have transpired and any trends regarding compensation or other matters within their jurisdiction. This would permit direction to be given to the staff and ensure continuity in the operation of the Commission's activities. This would better equip the next commission to more efficiently prosecute its work. To the extent this process was in place, it would ameliorate the time compression addressed in recommendation 1.a above.

2. Other Jurisdictions

The Drouin Commission had before it information about judicial compensation in other jurisdictions, but did not have enough information about the factors that went into that compensation to make use of the information.⁴³ Neither principal party to this Commission put similar information before us. In view of the problem of the existing comparators that we have noted, the study of the compensation of judges in jurisdictions with a legal system comparable to Canada's would be useful if it were completed sufficiently thoroughly to provide information on which a proper comparison could be made.

Inasmuch as we have a restricted number of comparators to start with, to expand those comparators ought to be useful. The jurisdictions that would be surveyed are those common law jurisdictions bearing most similarity to Canada, which would include the United Kingdom, some of the Commonwealth countries and probably the United States. Assembling the necessary information would be a significant undertaking at the outset, but maintaining it would be a relatively simple task. We suggest such an initiative be instituted.

⁴³ Drouin (2000), at page 48.

3. Comparators

a. The DM-3 Group

The DM-3 comparator is a very important one and, while it will continue to be important and useful, it has limitations for the reasons expressed in the Judicial Salaries chapter of our report. We have agreed that at-risk pay should be taken into account in considering the use of the comparator, since it is now clear that at-risk pay is assuming, over time, a larger importance in the determination of the income of DM-3s and, indeed, of everyone at the deputy minister level. As we have noted, however, many of the reasons why at-risk pay is awarded have very little to do with the judicial function, which makes the comparison somewhat less useful.

Similarly, there is an unfortunate disconnect between the DM-3 comparator, which has been useful in the past, and the apparent current structure to compensate DM-3s. We note that the *Advisory Committee on Senior Level Retention and Compensation* reports bear no reference at all to judicial salaries, which is odd inasmuch as those acting on behalf of the Association and Council strongly suggest that the DM-3 is the most important comparator. The reciprocal consideration simply is not there. We have no way of knowing why this should be.

Inasmuch as the *Advisory Committee on Senior Level Retention and Compensation* reports are the basis for the DM-3 and other DM compensation plans, we suggest that a meeting held between that committee and the Quadrennial Commission at least once would be a useful exercise and would permit an exchange of information that might be useful to both the committee and the Commission.

b. Incomes of Senior Practitioners in Private Practice

We were particularly troubled by the difficulties in obtaining appropriate current information on the income levels of self-employed lawyers in private practice. This is partly because of the way in which that information is collected by CRA, for which our purposes are irrelevant, and partly because there is no other currently available

method of obtaining this important information. As we have seen, both principal parties decried the usefulness of the information that was available, but to the extent they did use it, they had very different approaches as to how it could be used and what it meant.

As a result, we strongly recommend that some joint method (in conjunction with the Government and the Association and Council) be sought to provide an appropriate and common information and statistical base, the accuracy of which can be accepted by both parties as reliable. This information base is particularly important with respect to the income of self-employed lawyers and could be expanded to get some appreciation as to the income levels of those lawyers who are appointed to the judiciary.

There are many ways in which this might be done: a study by an independent consultant retained by this Commission to report to the principal parties could be commissioned. Statistical evidence could be gathered over time from those who are appointed to the bench in a way that would preserve their anonymity and privacy. There may be other ways.

There could be a clearing house for information, whereby some independent authority – such as the Quadrennial Commission – could obtain information from judges upon their appointment, by means of which their income for the three previous years could be ascertained and other useful information obtained from them with respect to their motives and expenses incurred on accepting their appointment. While this information might not be useful immediately, over a period of the next two Quadrennial Commissions it could be very useful indeed, having regard to the expected turnover of judges during that period of time.

We could meet with CRA and determine what information they would be able to extract from the income tax returns filed with the Agency.

We could begin to build a database, which, with the assistance of expert evidence of an actuarial and compensation nature, would be useful to future commissions.

The fact is that there is altogether too much speculation with respect to what senior practitioners in private practice currently earn and the extent to which the annuity and other benefits play a part in the decisions of persons on whether or not to apply for and accept judicial appointment.

The Minister of Justice has the power under s. 26(4) of the *Judges Act* to make a reference to a Quadrennial Commission with respect to the adequacy of salaries and other amounts payable under this Act. If the Minister of Justice were to so direct, we would be willing to undertake, with the help of the principal parties, any recommendations contained in this section, for the purpose of being of use to the next Quadrennial Commission, and those thereafter, with respect to important aspects of their work.

ALL OF WHICH IS RESPECTFULLY SUBMITTED.



Roderick A. McLennan, Q.C.
Chair



Gretta Chambers, C.C., O.Q.
Commissioner



Earl A. Cherniak, Q.C.
Commissioner

May 31, 2004

**Judicial Compensation and
Benefits Commission**



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

Chairperson/Présidente

Sheila Block

99 Metcalfe Street
Ottawa, Ontario K1A 1E3

Executive Director/

Directrice générale

Jeanne N. Ruest

Commissioners/Commissaires

Paul Tellier P.C., C.C., Q.C.
Wayne McCutcheon

Tel./Tél : 613-992-4304

e-mail/courriel :

info@quadcom.gc.ca

May 30, 2008

The Honourable Robert Douglas Nicholson
Minister of Justice and Attorney General of Canada
284 Wellington Street
Ottawa, Ontario K1A 0H8

Dear Minister:

Pursuant to the provisions of Section 26.(2) of the *Judges Act*, I am pleased to submit the report and recommendations of the third Judicial Compensation and Benefits Commission.

Yours truly,

Sheila Block
Chair

Encl.

...some joint method (in conjunction with the Government and the Association and Council) be sought to provide an appropriate and common information and statistical base, the accuracy of which can be accepted by both parties as reliable. The information base is particularly important with respect to the income of self-employed lawyers and could be expanded to get some appreciation as to the incomes of those lawyers who are appointed to the judiciary.⁸³

82. The Government and the Association and Council have not been able to agree on the methodology to be used in providing the information sought by the McLennan Commission. However, the Government did obtain information on the income of lawyers in private practice and on the pre-appointment income of judges.

83. The Government retained the actuary and compensation expert, Haripaul Pannu, to review the data produced by the Canada Revenue Agency ('CRA') on the income of self-employed lawyers for 2002 through 2005. Mr. Pannu determined that the age-weighted income of self-employed lawyers in 2005 (most recent tax data year) is \$183,128 at the 65th percentile and \$251,176 at the 75th percentile.⁸⁴

84. Additionally, the Government obtained information from the CRA on the income levels of lawyers appointed to the judiciary ('Pre-Appointment Income data' or 'PAI data'). The Government engaged Mr. Pannu to analyze and report on this information ('Pre-Appointment Income study' or 'PAI study').

85. Mr. Pannu's PAI study reveals the following:

- 62 % of appointees who had been self-employed lawyers received a significant increase in income upon their appointment to the Bench.
- 19 % of all appointees were earning less than half of a judicial salary.
- Among the 69 % of appointees who had been self-employed prior to appointment, 38 % had pre-appointment incomes that exceeded judicial salaries, and 5% had incomes that were more than 275 % of a judicial salary.⁸⁵

⁸³ McLennan Report, *supra* note 22 at 92.

⁸⁴ Book of Additional Documents of the Government of Canada, Tab 11 [Government Book of Additional Documents].

⁸⁵ Reply Submissions of the Government of Canada at para. 21 [Government Reply Submissions].

86. The Government concludes that the “pre-appointment income study demonstrates that current judicial salaries are not a disincentive to attracting significant numbers of judges who enjoyed high pre-appointment incomes”.⁸⁶

87. The Government proposes “an increase of 4.9 % in the first year (2008-09), inclusive of indexation under the Industrial Aggregate (projected to be 2.4 % on April 1, 2008)”.⁸⁷ The Government notes that:

An increase of 4.9 % will raise a *puisne* judge salary to \$264,300. This will result in a 48 % increase since the first Quadrennial Commission cycle began. The Government further proposes the continuation of annual indexing in the following three years (2009-10 to 2011-12). The Industrial Aggregate annual adjustments are projected to be 2.6 % in 2009-10, 2.8 % in 2010-2011 and 3.0 % in 2011-12. The overall cost of the Government proposal from the years 2008-09 to 2011-12 is approximately \$29.6 million.⁸⁸

88. The Association and Council take great exception to the PAI study. They are concerned that they were not properly informed of the Government’s intention to conduct this study; that they were not consulted on the methodology to be used; that the data, while aggregated, was gathered on sitting judges who had not provided their consent; and that there were numerous defects undermining the data.

The Association and Council submit that the Commission should decline to consider the PAI data on the basis that the Government ought to have disclosed to the judiciary that it would be seeking to collect this data for use before the Commission, so as to give the judiciary an opportunity to comment on the proposed data collection and the methodology applied by the CRA.⁸⁹

The Association and Council are also concerned that the data is not prospective in nature. It reveals what individuals earned before appointment, not the future earning prospects that they would take into account in deciding whether to accept a judicial appointment.

⁸⁶ *Ibid.* at para. 23.

⁸⁷ Government Submission, *supra* note 50 at para. 70. The actual increase in statutory indexing (Industrial Aggregate) effective April 1, 2008 is 3.2%.

⁸⁸ *Ibid.*, at para. 71 [footnote omitted].

⁸⁹ Supplementary Reply Submission of the Canadian Superior Court Judges Association and the Canadian Judicial Council to the Judicial Compensation and Benefits Commission in Respect of the CRA Pre-Appointment Income Data of Judges, February 12, 2008 at para. 17 [A&C Supplementary Reply Submission].

89. We appreciate that an attempt was made to obtain information considered relevant to the Commission's inquiry. We regret that the collection of this data was a source of acrimony between the parties. Both parties have expended significant resources on this matter. However, we are not in a position to judge whether there were appropriate consultations between the parties in obtaining the information. We are also not in a position to judge whether the information obtained is accurate. In any case, the information provided to us only served to confirm that some appointees earn less prior to appointment and some earn more.

90. We do not believe that a snapshot of appointees' salaries prior to appointment is particularly useful in helping to determine the adequacy of judicial salaries. Such a study does not tell us whether judicial salaries deter outstanding candidates who are in the higher income brackets of private practice from applying for judicial appointment. A study that revealed this information would be more helpful in determining the adequacy of judicial salaries. Ideally, this information would be obtained through a targeted survey of individuals who were at the higher end of the earnings scale and who could be objectively identified as outstanding potential candidates for judicial appointment. We acknowledge however the difficulties inherent in the design and implementation of any such survey. Such information might also be indirectly obtained through an analysis of whether the number of high-earning appointees to the Bench is increasing or decreasing over time.

91. Should similar information be sought in the future, we urge the Government and the Association and Council to consult on the design and execution of such studies to ensure that future commissions are provided with information that both parties agree is reliable and useful.

Compensation Comparators

92. Throughout our inquiry into the "adequacy" of judicial salaries, we have been guided by the statutory criteria in the *Judges Act*. We have carefully considered the positions of the Government and of the Association and Council. We have reviewed the

For that position, two thirds of maximum at-risk pay was added to the job rate. As noted earlier, this tends to be the average at-risk payment, and the Committee is comfortable adjusting the job rates for positions with quasi-judicial responsibilities accordingly.¹⁰⁶

110. For example, the 2007 maximum salary for a GC-9 is \$239,800. In addition, the person can earn a performance award up to 21.3% of salary. A GCQ-9 has a maximum salary of \$276,500 and is not eligible for performance pay.¹⁰⁷ The GCQ-9 maximum salary, therefore, represents the maximum salary of the GC-9 plus an amount equal to 72% of the maximum performance award that the GC-9 can earn.

111. We used one half of the performance pay for which a DM-3 is eligible in our considerations. This, we believe, is a conservative position. As well, similar to the mid-point of the salary range, this reference point is an objective, consistent measure that does not vary over time like average performance pay does.

Lawyers in Private Practice Comparator

112. We found ourselves faced with the same difficulties as the McLennan Commission in obtaining reliable data on the income of lawyers in private practice. The Government provided information obtained from the CRA and analyzed by Mr. Pannu. The Association and Council provided information obtained through a survey of private sector lawyers conducted by Navigant. The Association and Council have expressed serious concerns about the methodology used by Mr. Pannu, and the Government has expressed serious concerns about the methodology used by Navigant.

113. Mr. Pannu determined that the age-weighted income of self-employed lawyers in 2005 was \$251,176 at the 75th percentile.¹⁰⁸ The Government's view is that this income compares very favourably with the 2005 judicial salary of \$237,400. If one adds the value

¹⁰⁶ Advisory Committee on Senior Level Retention and Compensation, Fourth Report, March 2002 at 30-31. Online:<http://www.psagency-agencefp.gc.ca/reports-rapports/rep-rap-menu_e.asp>.

¹⁰⁷ Privy Council Office. "Salary Ranges and Maximum Performance Pay for 2007 for Governor in Council Appointees". Online:< <http://www.pco-bcp.gc.ca>>.

¹⁰⁸ Government Book of Additional Documents, *supra* note 84 at Tab 11.

of the judicial annuity to this, a value the Government calculates to be 24.6 % of salary, the judicial salary would equate to self-employed income of \$295,777.¹⁰⁹ This amount is significantly greater than the income that Mr. Pannu determined self-employed lawyers were earning. Mr. Pannu did find two major metropolitan centres where the incomes of self-employed lawyers exceeded that of a judicial salary plus the pension value: Calgary with an income of \$326,348 at the 75th percentile, and Toronto with an income of \$393,790.¹¹⁰

114. Navigant, on the other hand, found that lawyers' income in the private sector in Canada at the 75th percentile in 2006 was \$366,216.¹¹¹ If one assumes a value of 24.6 % for the judicial annuity, the 2006 judicial salary of \$244,700 would equate to self-employed income of \$304,896. This amount is significantly less than the income that Navigant found lawyers in the private sector were earning. Navigant did find five provinces however, where lawyers' income at the 75th percentile was less than the judicial salary plus the pension value: New Brunswick at \$264,286, Newfoundland and Labrador at \$275,000, Nova Scotia at \$291,667, Prince Edward Island at \$300,000 and Saskatchewan at \$192,857. It found five provinces and the territories where lawyers' income at the 75th percentile was greater than the judicial salary plus the pension value: British Columbia at \$341,304, Alberta at \$415,789, Manitoba at \$309,091, Ontario at \$437,500, Quebec at \$356,522 and the Northwest Territories, Nunavut and the Yukon at \$316,667.¹¹²

115. We do not repeat here the lengthy arguments from both parties as to why the methodology used by the other party is flawed. We are satisfied that there are lawyers in private practice whose incomes greatly exceed those of judges, whether the value of the

¹⁰⁹ Government Submission, *supra* note 50 at para. 65.

¹¹⁰ Haripaul Pannu, "Report on the Earnings of Self-Employed Lawyers", Government Submission, Appendices Volume II, Tab 10 at 8.

¹¹¹ A&C Submission, *supra* note 47 at para. 132.

¹¹² Navigant Consulting, Inc., A Review of Canadian Private-Sector Lawyer Income, December 13, 2007, at 14.

judicial annuity is included or not. We are fortunate that many appointees to the Bench do not appear to be primarily motivated by income in accepting judicial appointments.

116. The issue is not how to attract the highest earners; the issue is how to attract outstanding candidates. It is important that there be a mix of appointees from private and public practice, from large and small firms and from large and small centres. However, there is no certainty that if the income spread between lawyers in private practice and judges were to increase markedly that the Government would continue to be successful in attracting outstanding candidates to the Bench from amongst the senior members of the Bar in Canada.

Recommendation Concerning Salary for *Puisne* Judges

117. We carefully considered the submissions provided to us, and we paid great heed to the factors enumerated in section 26(1.1) of the *Judges Act* in arriving at our recommendations on judicial salaries.

118. At this time, taking into account the overall remuneration of judges and DM-3s, we believe that a judicial salary with rough equivalence to the mid-point of the DM-3 salary range, plus one half of maximum performance pay, will provide the necessary financial security to ensure judicial independence and will serve to attract outstanding candidates to the judiciary. This level of remuneration takes into account the prevailing economic conditions in Canada, including the cost of living and the overall economic and current financial position of the federal government. It respects the historical level of remuneration for *puisne* judges and should not act as a deterrent to high-earning individuals in private practice who are prepared to consider public service. This is the level of remuneration that the Government accords to its senior public servants of "outstanding character and ability, which are attributes shared by deputy ministers and judges". It recognizes the role that the judiciary plays in our democracy, including its role as protector of the Constitution and of the values embodied in it.

MEMBERSHIP (2013 Statistical Report)															
	British Columbia	Alberta	Sask.	Manitoba	Ontario	Barreau du Québec (1)	Chambre des Notaires du Québec	New Brunswick	Nova Scotia	P.E.I.	NFLD & Labrador	Yukon	N.W.T.	Nunavut	2013 Total
Practising Members - Insured															
Female	2,741	2,060	616	501	7,744	6,457	2,328	272	691	58	165	38	22	N/A	
Male	5,575	4,143	1,128	1,089	15,675	7,831	1,509	585	1,124	89	352	35	46	N/A	
TOTAL	8,316	6,203	1,744	1,590	23,419	14,288	3,837	857	1,815	147	517	73	68	33	62,907
Practising Members - Exempted From Insurance															
Female	1,339	1,222	88	212	4,812	6,251	D/A	179	42	39	96	37	35	N/A	
Male	1,293	1,252	100	190	4,396	4,507	D/A	178	46	29	85	25	38	N/A	
TOTAL	2,632	2,474	188	402	9,208	10,758	D/A	357	88	68	181	62	71	62	26,551
Practising - Canadian Legal Advisor															
Female	0	D/A	D/A	0	1	4	D/A	D/A	0	0	D/A	0	D/A	N/A	
Male	1	D/A	D/A	0	16	3	D/A	D/A	0	0	D/A	0	D/A	N/A	
TOTAL	1	D/A	D/A	0	17	7	D/A	D/A	0	0	D/A	0	D/A	N/A	1
Practising - Non-Resident															
Female	133	145	27	17	316	D/A	D/A	32	18	6	10	36	65	N/A	
Male	283	316	79	43	554	D/A	D/A	48	31	16	15	112	195	N/A	
TOTAL	416	461	106	60	870	D/A	D/A	80	49	22	25	148	260	182	2,679
Non-Practising Members															
Female	883	1,533	222	719	5,740	138	106	149	530	35	104	13	44	N/A	
Male	638	3,061	273	1,499	6,900	532	532	235	731	30	140	11	73	N/A	
TOTAL	1,521	4,594	495	2,218	12,540	347	638	384	1,261	65	244	24	117	34	24,482
Others - Suspended or Disbarred															
Female	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	N/A	0	0	D/A	0	5	N/A	
Male	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	N/A	0	0	D/A	0	24	N/A	
TOTAL	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	0	0	D/A	0	29	2	82
Others - RAC															
Female	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	0	0	D/A	0	19	N/A	
Male	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	0	0	D/A	0	63	N/A	
TOTAL	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	0	0	D/A	0	82	0	82
Others - Retired															
Female	160	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	N/A	0	1	N/A	2	D/A	N/A	
Male	562	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	N/A	0	8	N/A	7	D/A	N/A	
TOTAL	722	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	112	0	9	N/A	9	D/A	0	852
Others - Students/Articled Clerks															
Female	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	37	D/A	D/A	1	D/A	N/A	
Male	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	37	D/A	D/A	0	D/A	N/A	
TOTAL	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	74	D/A	D/A	1	D/A	0	75
Others - Life Members, Honorary and/or Disabled															
Female	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	N/A	0	0	N/A	0	D/A	N/A	
Male	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	N/A	0	0	N/A	1	D/A	N/A	
TOTAL	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	33	0	0	N/A	1	D/A	0	34
Total Membership															
Female	5,256	4,960	953	1,449	18,613	12,648	2,434	600	1,318	138	375	127	190	N/A	
Male	8,352	8,772	1,580	2,821	27,441	12,447	2,041	938	1,969	172	592	191	437	N/A	
TOTAL	13,608	13,732	2,533	4,270	46,054	25,114	4,475	1,678	3,287	310	967	318	627	219	117,132
© Federation of Law Societies of Canada 2013															

(1) Reporting period for the Barreau du Québec is April 1, 2013 to March 31, 2014

YEARS AS MEMBER (2013 Statistical Report)

	British Columbia	Alberta	Sask.	Manitoba	Ontario	Barreau du Québec	Chambres des Notaires du Québec	New Brunswick	Nova Scotia	P.E.I.	NFLD & Labrador	Yukon	N.W.T.	Nunavut
0-5 Years														
Female	1,483	1,272	254	256	4,400	3,207	789	127	296	29	87	59	84	D/A
Male	1,427	1,274	268	238	4,097	1,902	273	118	276	38	84	56	103	D/A
TOTAL	2,910	2,546	522	494	8,497	5,109	1,062	245	572	67	171	115	187	D/A
6-10 Years														
Female	920	940	165	223	3,548	2,281	263	122	213	21	72	26	28	D/A
Male	886	960	162	169	3,116	1,457	97	91	198	14	75	30	62	D/A
TOTAL	1,806	1,900	327	392	6,664	3,738	380	213	411	35	147	56	90	D/A
11-15 Years														
Female	714	731	160	177	3,363	1,940	169	100	191	28	65	10	23	D/A
Male	791	875	168	189	3,239	1,378	46	69	168	16	59	22	53	D/A
TOTAL	1,505	1,606	328	366	6,602	3,318	215	169	359	44	124	32	76	D/A
16-20 Years														
Female	713	560	159	185	2,363	1,759	175	91	186	28	59	17	21	D/A
Male	908	732	182	219	2,682	1,368	61	118	175	18	70	16	35	D/A
TOTAL	1,621	1,292	341	404	5,045	3,127	236	209	361	46	129	33	56	D/A
21-25 Years														
Female	579	527	115	165	1,912	1,446	343	53	136	14	53	8	9	D/A
Male	972	862	193	238	2,659	1,400	139	97	199	25	77	25	27	D/A
TOTAL	1,551	1,389	308	403	4,571	2,846	482	150	335	39	130	33	36	D/A
26 Years plus														
Female	715	903	242	428	3,027	2,015	569	139	296	18	39	7	11	D/A
Male	3,089	4,020	1,066	1,727	11,648	4,942	893	553	953	61	227	42	56	D/A
TOTAL	3,804	4,923	1,308	2,155	14,675	6,957	1,462	692	1,249	79	266	49	67	D/A
Total Membership														
Female	5,124	4,933	1,095	1,434	18,613	12,648	2,328	632	1,318	138	375	127	176	D/A
Male	8,073	8,723	2,039	2,780	27,441	12,447	1,509	1,046	1,969	172	592	191	336	D/A
TOTAL	13,197	13,656	3,134	4,214	46,054	25,095	(1) 3,837	1,678	3,287	310	967	318	512	D/A
© Federation of Law Societies of Canada 2013														
<i>(1) Honorary and non-active members not included in this total</i>														

ADMISSIONS (2013 Statistical Report)

	British Columbia	Alberta	Sask.	Manitoba	Ontario	Barreau du Québec	Chambre des Notaires du Québec	New Brunswick	Nova Scotia	P.E.I.	NFLD & Labrador	Yukon	N.W.T.	Nunavut	2013 Total
Articling Students/Stagiaires															
Female	210	217	35	41	1235	N/A	131	31	40	5	12	1	0	0	1
Male	219	240	49	56	1114	N/A	53	27	32	7	10	0	1	0	0
TOTAL	429	457	84	97	2,349	N/A	184	58	72	12	22	1	1	1	3,767
Students Admitted to Bar Admission Course															
Female	191	162	35	41	872	N/A	131	31	44	5	19	0	0	0	0
Male	164	184	49	56	754	N/A	53	27	32	8	18	0	0	0	0
TOTAL	355	346	84	97	1,626	451	184	58	76	13	37	0	0	0	3,318
Students Admitted to Bar Admission Course with NCA Certificate															
Female	28	27	N/A	8	336	D/A	D/A	N/A	1	0	1	0	0	0	0
Male	60	24	N/A	18	320	D/A	D/A	N/A	5	0	1	0	0	0	0
TOTAL	88	51	N/A	26	656	D/A	D/A	N/A	6	0	2	0	0	0	829
Students called to the Bar															
Female	225	203	31	47	989	N/A	124	27	26	3	19	3	2	1	1
Male	192	193	42	42	1005	N/A	54	13	33	5	22	1	0	1	1
TOTAL	417	396	73	89	1,994	901	178	40	59	8	41	4	2	2	4,204
Transfers From Other Jurisdictions															
Female	59	49	15	10	57	N/A	D/A	6	12	0	7	10	17	D/A	D/A
Male	64	67	15	9	51	N/A	D/A	4	15	3	8	17	16	D/A	D/A
TOTAL	123	116	30	19	108	7	D/A	10	27	3	15	27	33	27	545
Canadian Legal Advisors															
Female	0	D/A	N/A	0	0	N/A	D/A	D/A	0	0	0	0	0	0	4
Male	1	D/A	N/A	0	0	N/A	D/A	D/A	0	0	0	0	0	0	1
TOTAL	1	D/A	N/A	0	0	0	D/A	D/A	0	0	0	0	0	0	5
Occasional Appearance Certificates															
Female	1	D/A	N/A	0	34	4	D/A	N/A	4	2	0	24	24	D/A	D/A
Male	1	D/A	N/A	0	72	5	D/A	N/A	12	4	0	48	51	D/A	D/A
TOTAL	2	D/A	N/A	0	106	9	D/A	N/A	16	6	0	72	75	44	330
Total Admissions															
Female	714	658	116	147	3489	N/A	386	95	127	15	58	38	43	6	6
Male	701	708	155	181	3244	N/A	160	71	129	27	59	66	68	2	2
TOTAL	1415	1366	271	328	6830	949	546	166	256	42	117 (1)	32	111	79	12,501

(1) In Yukon, Occasional Appearance Certificates are not considered Admissions

FEES for the period January 01 - December 31, 2013 (2013 Statistical Report)

	British Columbia	Alberta	Sask.	Manitoba	Ontario	Barreau du Québec	Chambre des Notaires du Québec	New Brunswick	Nova Scotia	P.E.I.	NFLD & Labrador	Yukon	N.W.T.	Nunavut
Application & Admission Fee														
App. & Admission Fee	\$ 200.00	D/A	\$ 200.00	(2)\$575/\$750	\$ 250	D/A	\$ 250	\$ 450	\$ 250	\$ 100	\$ 300	\$ 300	\$ 425	\$ 1,550
Application Fee	D/A	\$585.00	\$ 100.00	\$ 150	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A
Admission Fee	D/A	D/A	\$ 100.00	D/A	D/A	D/A	\$ 100.00	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A
Call to the Bar Fee	D/A	D/A	D/A	\$ 575	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A
Admission Fee														
Students	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	\$ 300	D/A	D/A	D/A
Articling Students	D/A	D/A	D/A	\$ 575	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A
Bar Admission Course	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	\$ 625	D/A	D/A	D/A
Application & Admission Fee - Transfers														
Transfer Applicants	D/A	D/A	D/A	\$ 600	D/A	D/A	D/A	D/A	\$1,250	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A
Transfer Jurisdiction (1)	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A
Practising Fee														
Year One Full Time	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A
Year Two Full Time	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A
Year Three Full Time	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A
Full Time	\$ 1,914.18	\$ 2,330	\$ 1,615.00	\$ 2,025	\$ 1,340	\$ 1,159.90	\$ 600	\$ 1,745	\$1,795	\$ 1,025	\$ 1,870	\$ 1,100	\$ 1,100	\$ 1,750
Part-time	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	\$ 1,624.70	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A
Canadian Legal Advisor	\$ 1,914.18	D/A	D/A	\$ 2,025	\$ 1,340	\$ 1,624.70	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	\$ 1,100	\$ 1,100	D/A
Practising Fee - Other Categories														
Quarterly Fee	D/A	D/A	\$ 403.75	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A
Law Student	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	\$ 75	D/A
Professor	D/A	D/A	\$ 807.50	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A
Articling Student	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	\$ 125	D/A
Prof. Corp. Renewal	D/A	\$ 190	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A
LLP Renewal	D/A	\$ 60	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A

(1) Members transferring from another jurisdiction

(2) \$575 for articling students, \$600 plus \$150 application fee for transfer applicants

OTHER FEES (2013 Statistical Report)

	British Columbia	Alberta	Sask.	Manitoba	Ontario	Barreau du Québec	Chambre des Notaires du Québec	New Brunswick	Nova Scotia	P.E.I.	NFLD & Labrador	Yukon	N.W.T.	Nunavut
Non-Practising Fee	\$ 300	\$ 190	\$ 150	\$ 100.0	\$ 670.00	D/A	D/A	\$ 500.00	\$ 250	\$ 185	\$ 350	\$ 300	\$ 225	\$ 750
Non-Practising Fee - Other Categories														
Retired	\$ 75	D/A	\$ -	D/A	\$ 335.00	\$ 123.50	D/A	\$ 87.25	\$ 50	\$ 50	D/A	\$ 25	D/A	D/A
Honorary	D/A	D/A	D/A	D/A	\$ 335.00	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A
Life	D/A	D/A	\$ -	D/A	\$ 335.00	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A
Disabled	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A
Other Fee - Occasional Appearance Application & Admission Fee														
	\$ 500	D/A	D/A	D/A	\$ 100.00	D/A	D/A	\$ 100.00	\$ 250	\$ 100	D/A	\$ 650	\$ 625	(1) \$1,550
Other Fee - Occasional Appearance Renewal Fee														
	\$ 100	D/A	D/A	D/A	D/A	\$ 200.00	D/A	D/A	D/A	\$ 100	D/A	\$ 350	\$ 150	(1) \$1,350
Other Fee - Occasional Appearance Reciprocal Fee														
	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A
Other Fee - Promotion/Advertising Fee														
	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	\$150	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A
Other Fee - Notary Assistance Program														
	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	\$25	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A

INSURANCE FEES (2013 Statistical Report)

	British Columbia	Alberta	Sask.	Manitoba	Ontario	Barreau du Québec	Chambre des Notaires du Québec	New Brunswick	Nova Scotia	P.E.I.	NFLD & Labrador	Yukon	N.W.T.	Nunavut
Insurance Fees - Full Time	\$ 1,750.00	\$ 3,550.00	\$ 1,025.00	\$ 1,445.00	\$ 3,350.00	\$ 1,286.00	\$ 3,050.00	\$ 2,650.00	\$ 1,460.00	\$ 3,000.00	\$ 1,655.00	\$ 3,000.00	\$ 1,278.00	\$ 2,982.00
Part Time	\$ 875	D/A	D/A	D/A	\$ 1,675.00	N/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A
Adjustments or Surcharges	\$ 1,000	(4) 30%-300%	D/A	(6) Varies	(7) -\$35,000	D/A	(9) Varies	(9) Varies	(9) Varies	D/A	D/A	N/A	(7) \$5-\$20,000	D/A
Other Fees	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A
Levies	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A
Retro assessments	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A
Compensation Fund	D/A	D/A	\$ 160.00	\$ 350.00	\$ 221.00	\$ 25.00	D/A	\$ 20.00	D/A	(2) \$50-\$100	\$ 50.00	\$ 100.00	\$ 150.00	\$ 100.00
Real Estate Practice	D/A	D/A	D/A	D/A	\$ 250.00	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A
Innocent Party	D/A	D/A	D/A	D/A	\$ 250.00	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A	D/A
Compulsory Coverages	\$ 1 million	\$ 1 million	\$ 1 million	\$ 1 million	\$ 1 million	\$ 10 million	\$ 1 million	\$ 1 million	N/A	\$ 1 million	\$ 1 million	\$ 1 million	\$ 1 million	D/A
Annual Aggregate	\$ 2 million	\$ 2 million	\$ 2 million	\$ 2 million	\$ 2 million	D/A	\$ 2 million	\$ 2 million	N/A	\$ 2 million	\$ 2 million	\$ 2 million	\$ 2 million	D/A
Deductible	D/A	D/A	\$ 300,000	\$ 300,000	N/A	D/A	D/A	\$ 300,000	N/A	D/A	\$ 200,000	N/A	N/A	D/A
Group	\$5-10,000	D/A	\$5-\$7,500	\$5-\$20,000	\$5-\$25,000	D/A	\$ 3,000	\$5-10,000	N/A	\$ 5,000	\$ 5,000	\$ 5,000	\$ 5,000	N/A

© Federation of Law Societies of Canada 2013

- 1) 30% on first claim, graduated thereafter.
- 2) \$100 for practising members, \$50 for non-practising
- 3) 50% - 100% increase after 2 or more paid claims within 7 years
- 4) Based on past claim history, 30% (\$870), 75% (\$2,175), 150% (\$4,350) or 300% (\$8,700)
- 5) \$5,000 base deductible, \$7,500 for 2nd paid claim, \$10,000 for 3rd paid claim, \$15,000 for 4th paid claim, \$20,000 for 6th and successive paid claims
- 6) \$1,000 for 5 years based on paid indemnity
- 7) 1 claim paid, \$2,500 surcharge, 2 claims \$5,000, 3 claims \$10,000, 4 claims \$15,000, 5 claims \$25,000, 6 claims \$35,000 plus \$10,000 per claim if more than 6.
- 8) 40% of Gross Insurance Premium each year for 5 years following a claim payment
- 9) \$500 surcharge for 1 claim, \$1,000 for 2 claims, \$1,500 for three claims or more in the same insurance term
- 10) Adjustments also made based on number of years notary has been licensed, Less than 1 year, 50% less; 1 year, 60%; 2 years 70%, 3 years 80%, 4 yrs 90%, and 5 yrs or more means full amount

COMPENSATION FUND (2013 Statistical Report)

	British Columbia	Alberta	Sask.	Manitoba	Ontario	Barreau du Québec	Chambre des Notaires du Québec	New Brunswick	Nova Scotia	P.E.I.	NFLD & Labrador	Yukon	N.W.T.	Nunavut
Coverage per lawyer	D/A	D/A	\$10 M	\$10 M	D/A	\$ 500,000	D/A	\$ 10,000	N/A	\$5 M	N/A	\$1-9 M	\$1-9 M	\$1-9 M
Coverage per claim	\$ 300,000	D/A	\$10 M	\$ 300,000	\$ 150,000	\$ 100,000	\$ 100,000	\$ 100,000	\$10 M	D/A	N/A	\$1-9 M	\$1-9 M	\$1-9 M
Coverage Annual Aggregate	\$17.5 M	N/A	\$10 M	\$10 M	N/A	D/A	D/A	N/A	\$10 M	\$5 M	N/A	\$2 M	\$2 M	\$2 M
New Claims received	5	50	9	14	115	129	63	\$ 514,572	3	0	0	0	0	0
Outstanding Claims	36	198	12	20	158	77	173	\$ 7,518,702	3	0	0	0	0	0
Number of Claims Paid	5	14	2	10	46	88	48	0	2	0	5	0	0	0
Total Amount Paid	\$ 16,200	\$ 1,975,188.74	\$ 2,500	\$27,271.11	\$1,573,060	\$ 300,532,200	\$ 37,464	\$ -	\$ 14,973.62	\$ -	\$ 383,906.83	\$ -	\$ -	\$ -

DISCIPLINE (2013 Statistical Report)														
	British Columbia	Alberta	Sask.	Manitoba	Ontario	Barreau du Québec	Chambre des Notaires du Québec	New Brunswick	Nova Scotia	P.E.I.	Nfld & Labrador	Yukon	N.W.T.	Nunavut
Complaints Received	765	1,379	753	548	5,140	1,684	N/A	N/A	195	10	68	15	11	5
Complaints Screened Out	85	73	414	90	1,912	31	N/A	N/A	48	N/A	26	10	0	1
Informal Resolutions	77	3,654	159	211	791	13	N/A	N/A	26	N/A	16	0	0	0
Other Dispositions	482	314	180	168	2,307	298	N/A	N/A	12	7	18	0	3	3
Resulting In Charges	22	47	13	20	125	41	N/A	N/A	2	1	4	0	2	0
Discipline Panel Hearings	25	36	16	14	101	140	76	6	2	0	8	0	0	0
Number of Acquittals	1	1	3	1	9	6	4	0	N/A	0	0	0	0	0
Number of Convictions	16	28	14	10	85	19	19	6	2	0	7	0	0	0
Number of Lawyers (or Notaries) Disbarred	0	2	1	2	11	22	1	3	1	0	0	0	1	0
Number of Suspensions	7	5	3	1	46	0	13	3	1	0	2	0	0	0
Number of Resignations	3	5	1	1	7	N/A	D/A	0	N/A	0	N/A	0	0	0
Number of Custodial Orders Issued	13	7	0	2	N/A	D/A	D/A	0	N/A	0	N/A	0	1	0

2015 Quadrennial Judicial Compensation and Benefits Commission
Net Professional Income for Self-Employed Lawyers, Tax Years 2010-2014

Tax Year	Age Range	Sheet Name	Description	CRA Data Source
2013	35-69	all_ages	Net Professional Income percentiles by CMA, income grouping and age range	T1 Data Mart in conjunction with T1 Mini-Universe and SFD sources
2013	35-46	age1	Net Professional Income percentiles by CMA, income grouping and age range	T1 Data Mart in conjunction with T1 Mini-Universe and SFD sources
2013	47-54	age2	Net Professional Income percentiles by CMA, income grouping and age range	T1 Data Mart in conjunction with T1 Mini-Universe and SFD sources
2013	55-69	age3	Net Professional Income percentiles by CMA, income grouping and age range	T1 Data Mart in conjunction with T1 Mini-Universe and SFD sources
2013	44-56	age4	Net Professional Income percentiles by CMA, income grouping and age range	T1 Data Mart in conjunction with T1 Mini-Universe and SFD sources

Notes and Explanations

- 1 **Explanation of table percentiles:**
The x Percentile Group in the tables represents all of the lawyers that have net incomes greater than the x-5th percentile and less than or equal to xth percentile. The mean net income of all lawyers, within that range only, is what is reported in the corresponding row/column of the table. The actual percentile points of are not reported in the table.
For example, say the 50th percentile is \$133,000 and the 45th percentile is \$111,000 (these numbers don't go in the table). The 50 percentile group represents all 540 lawyers with net incomes, NI, in the range \$111,000 < NI ≤ \$133,000. Say the average net income of these lawyers is \$122,000. This figure would be reported in the table.

- 2 *For confidentiality, the following CMA groupings have been created:
Hamilton and London CMAs have been combined into one column
Winnipeg CMA has been removed*

- 3 *Only individuals between the ages of 35-69 were included in this analysis*

- 4 *All filers from abroad have been excluded from this analysis*

5 Net Professional Income in this analysis includes a filer's self-employment net professional income + employment income (if any, and if the latter is less than the self-employment income)

6 CMA definitions and codings were obtained from <http://www.statcan.gc.ca/eng/subjects/standard/sgc/2011/index>

7 **TABLE CONFIDENTIALITY RULES**

CRA data confidentiality procedures were applied on the project tables as follows:

a) Counts

- In instances where the count is less than ten (10) the following method applies:
 - if count is ≤ 9 , the cell appears blank and the corresponding amount is suppressed. The counts are, however, added to respective sub-totals and totals
 - counts are then edited as follows:
 - round all counts to the nearest ten (10)
 - round count up if the last digit is 5 or more
 - round count down if the last digit is less than 5
- e.g. 125 is rounded to 130
124 is rounded to 120

b) Descriptive Statistics

Descriptive statistics mean, percentiles, median and standard deviation are rounded to the nearest 5.

8 Top 10 Census Metropolitan Areas (CMAs):

- Calgary
- Edmonton
- Hamilton
- London
- Montréal
- Ottawa-Gatineau
- Québec City
- Toronto
- Vancouver
- Winnipeg

Statistics compiled by CRA, September 2015

Average Net Professional Income of Self-Employed Lawyers, by Province

2013 Taxation Year - Age 35-69

Percentiles	Income Range	AB	BC	Atlantic	ON	MB/SK	QC	Terr	Total
5 (min)	>=\$0,000	\$64,770	\$62,850	\$64,770	\$64,970	\$63,885	\$63,265	\$0	\$64,785
5 (min)	>=\$0,000	\$68,270	\$67,245	\$68,270	\$68,270	\$67,155	\$67,755	\$0	\$68,270
5 (min)	>=\$0,000	\$72,770	\$71,745	\$72,770	\$72,770	\$71,655	\$72,255	\$0	\$72,770
10	>=\$50,000	\$77,270	\$76,245	\$77,270	\$77,270	\$76,155	\$76,755	\$0	\$77,270
10	>=\$50,000	\$81,770	\$80,745	\$81,770	\$81,770	\$80,655	\$81,255	\$0	\$81,770
10	>=\$50,000	\$86,270	\$85,245	\$86,270	\$86,270	\$85,155	\$85,755	\$0	\$86,270
15	>=\$50,000	\$90,770	\$89,745	\$90,770	\$90,770	\$89,655	\$90,255	\$0	\$90,770
15	>=\$50,000	\$95,270	\$94,245	\$95,270	\$95,270	\$94,155	\$94,755	\$0	\$95,270
15	>=\$50,000	\$99,770	\$98,745	\$99,770	\$99,770	\$98,655	\$99,255	\$0	\$99,770
20	>=\$50,000	\$104,270	\$103,245	\$104,270	\$104,270	\$103,155	\$103,755	\$0	\$104,270
20	>=\$50,000	\$108,770	\$107,745	\$108,770	\$108,770	\$107,655	\$108,255	\$0	\$108,770
20	>=\$50,000	\$113,270	\$112,245	\$113,270	\$113,270	\$112,155	\$112,755	\$0	\$113,270
25	>=\$50,000	\$117,770	\$116,745	\$117,770	\$117,770	\$116,655	\$117,255	\$0	\$117,770
25	>=\$50,000	\$122,270	\$121,245	\$122,270	\$122,270	\$121,155	\$121,755	\$0	\$122,270
25	>=\$50,000	\$126,770	\$125,745	\$126,770	\$126,770	\$125,655	\$126,255	\$0	\$126,770
30	>=\$50,000	\$131,270	\$130,245	\$131,270	\$131,270	\$130,155	\$130,755	\$0	\$131,270
30	>=\$50,000	\$135,770	\$134,745	\$135,770	\$135,770	\$134,655	\$135,255	\$0	\$135,770
30	>=\$50,000	\$140,270	\$139,245	\$140,270	\$140,270	\$139,155	\$139,755	\$0	\$140,270
35	>=\$50,000	\$144,770	\$143,745	\$144,770	\$144,770	\$143,655	\$144,255	\$0	\$144,770
35	>=\$50,000	\$149,270	\$148,245	\$149,270	\$149,270	\$148,155	\$148,755	\$0	\$149,270
35	>=\$50,000	\$153,770	\$152,745	\$153,770	\$153,770	\$152,655	\$153,255	\$0	\$153,770
40	>=\$50,000	\$158,270	\$157,245	\$158,270	\$158,270	\$157,155	\$157,755	\$0	\$158,270
40	>=\$50,000	\$162,770	\$161,745	\$162,770	\$162,770	\$161,655	\$162,255	\$0	\$162,770
40	>=\$50,000	\$167,270	\$166,245	\$167,270	\$167,270	\$166,155	\$166,755	\$0	\$167,270
45	>=\$50,000	\$171,770	\$170,745	\$171,770	\$171,770	\$170,655	\$171,255	\$0	\$171,770
45	>=\$50,000	\$176,270	\$175,245	\$176,270	\$176,270	\$175,155	\$175,755	\$0	\$176,270
45	>=\$50,000	\$180,770	\$179,745	\$180,770	\$180,770	\$179,655	\$180,255	\$0	\$180,770
50	>=\$50,000	\$185,270	\$184,245	\$185,270	\$185,270	\$184,155	\$184,755	\$0	\$185,270
50	>=\$50,000	\$189,770	\$188,745	\$189,770	\$189,770	\$188,655	\$189,255	\$0	\$189,770
50	>=\$50,000	\$194,270	\$193,245	\$194,270	\$194,270	\$193,155	\$193,755	\$0	\$194,270
55	>=\$50,000	\$198,770	\$197,745	\$198,770	\$198,770	\$197,655	\$198,255	\$0	\$198,770
55	>=\$50,000	\$203,270	\$202,245	\$203,270	\$203,270	\$202,155	\$202,755	\$0	\$203,270
55	>=\$50,000	\$207,770	\$206,745	\$207,770	\$207,770	\$206,655	\$207,255	\$0	\$207,770

55	All Incomes	\$157,350	\$101,150	\$109,925	\$150,535	\$109,995	\$101,345	\$0	\$128,905
60	All Incomes	\$176,665	\$117,035	\$124,995	\$175,085	\$121,605	\$119,365	\$0	\$149,885
65	All Incomes	\$198,630	\$136,470	\$145,250	\$203,060	\$136,810	\$141,780	\$0	\$173,885
70	All Incomes	\$226,435	\$160,310	\$159,190	\$238,675	\$152,690	\$166,085	\$0	\$201,780
75	All Incomes	\$266,135	\$189,895	\$180,180	\$293,245	\$171,020	\$195,435	\$0	\$237,255
80	All Incomes	\$304,350	\$225,310	\$204,935	\$338,250	\$192,735	\$231,235	\$0	\$282,920
85	All Incomes	\$357,245	\$279,715	\$233,220	\$411,930	\$220,435	\$276,320	\$0	\$343,475
90	All Incomes	\$429,760	\$355,165	\$271,500	\$520,195	\$268,970	\$345,595	\$0	\$431,760
95	All Incomes	\$543,900	\$471,065	\$338,220	\$716,525	\$325,325	\$473,415	\$0	\$590,275
100 (max)	All Incomes	\$839,075	\$697,840	\$509,535	\$1,323,080	\$523,855	\$664,020	\$0	\$1,126,965
Mean	All Incomes	\$267,855	\$238,000	\$187,660	\$327,555	\$170,650	\$238,825	\$140,585	\$286,870
Mean	All Incomes	\$246,215	\$208,925	\$203,265	\$283,725	\$194,985	\$242,870	\$152,780	\$313,090
Mean	All Incomes	\$205,620	\$164,995	\$137,070	\$247,520	\$137,440	\$165,640	\$130,285	\$208,460
n	All Incomes	1,100	1,950	800	10,140	700	4,630	30	19,360



Law Firms in 2008

(As of December 31, 2008)

	British Columbia	Alberta	Saskatchewan	Manitoba	Ontario	Barreau du Québec	Chambre des Notaires du Québec	New Brunswick	Nova Scotia	Prince Edward Island	Newfoundland & Labrador	Yukon	Northwest Territories	Nunavut
Sole Practitioner														
	2,753	1,353	208	243	7,390	N/A	1,123	N/A	N/A	25	57	25	19	N/A
2 - 10 Lawyers														
	849	532	115	111	(2) 1,924	N/A	476	N/A	N/A	15	60	12	11	N/A
11 - 25 Lawyers														
	53	40	11	12	(2) 145	N/A	7	N/A	N/A	1	6	0	0	N/A
26 - 50 Lawyers														
	19	19	2	2	(2) 38	N/A	0	N/A	N/A	1	2	0	0	N/A
51 or more Lawyers														
	18	12	2	5	(2) 30	N/A	0	N/A	N/A	0	0	0	0	N/A
Foreign Legal Consultants														
	24	2	0	0	89	2	D/A	N/A	N/A	0	0	D/A	D/A	D/A
Professional Corporations (1)														
	144	2,243	208	344	326	N/A	509	N/A	N/A	4	87	6	0	N/A

D/A = Does not apply N/A = Data not available

(1) This category may overlap or duplicate some statistics in other categories on this page

(2) May also include paralegals



Law Firms in 2009

(As of December 31, 2009)

	British Columbia	Alberta	Saskatchewan	Manitoba	Ontario	Barreau du Québec	Chambre des Notaires du Québec	New Brunswick	Nova Scotia	Prince Edward Island	Newfoundland & Labrador	Yukon	Northwest Territories	Nunavut
Sole Practitioner														
	2,801	865	198	244	7,765	N/A	1,145	253	260	26	62	26	20	N/A
2 - 10 Lawyers														
	888	452	114	104	(2) 1,985	N/A	468	93	110	14	53	12	11	N/A
11 - 25 Lawyers														
	69	43	9	14	(2) 162	N/A	7	2	8	2	7	0	0	N/A
26 - 50 Lawyers														
	16	20	3	2	(2) 38	N/A	0	1	4	0	2	0	0	N/A
51 or more Lawyers														
	22	12	3	5	(2) 30	N/A	0	2	3	0	0	0	0	N/A
Foreign Legal Consultants														
	30	1	0	0	32	9	D/A	5	1	0	0	D/A	D/A	D/A
Professional Corporations (1)														
	171	2,368	389	344	313	N/A	D/A	215	336	40	101	27	1	N/A

D/A = Does not apply N/A = Data not available

(1) This category may overlap or duplicate some statistics in other categories on this page

(2) May also include paralegals

LAW FIRMS (2012 Statistical Report)														
	British Columbia	Alberta	Sask.	Manitoba	Ontario	Barreau du Québec	Chambre des Notaires du Québec	New Brunswick	Nova Scotia	P.E.I.	NFLD & Labrador	Yukon	N.W.T.	Nunavut
Sole Practitioners														
	2,626	911	198	313	8,578	N/A	1,198	246	279	25	74	24	24	D/A
Law Firms With 2-10 Lawyers														
	772	454	117	169	2,275	N/A	1,401	95	106	8	59	12	10	D/A
Law Firms With 11-25 Lawyers														
	67	47	8	18	152	N/A	112	2	7	4	7	0	0	D/A
Law Firms With 26-50 Lawyers														
	15	19	3	4	45	N/A	0	0	3	1	1	0	0	D/A
Law Firms With 51 "Plus" Lawyers														
	15	12	0	6	37	N/A	0	3	4	0	0	0	0	D/A
Professional Corporations														
	3,400	2,716	6	460	3,403	1	981	236	441	57	0	26	3	D/A
Foreign Legal Consultants														
	53	8	0	6	191	4	D/A	D/A	1	0	0	0	D/A	D/A

First Appointed Date	City Appointed to	Province Appointed to	City of Employment/ Origin	Gender	Age	Employment	LCL Size of firm	NTL Size of firm	Area of practice /Position
2011/06/24	Vancouver	British Columbia	Vancouver	M	67	Priv. Pract.	9	0	Civil Litigation
2011/06/24	Kelowna	British Columbia	Vernon	M	50	Provincial Judge	N/A	N/A	Judge
2011/06/24	Toronto	Ontario	Toronto	M	55	Prov. Gov.	N/A	N/A	Crown Attorney
2011/06/24	Thunder Bay	Ontario	Peterborough	M	50	Priv. Pract.	17	0	Civil Litigation
2011/06/24	Granby	Québec	Sherbrooke	M	48	Priv. Pract.	8	173	Commercial Law
2011/06/24	Edmonton	Alberta	Calgary	F	57	Provincial Judge	N/A	N/A	Judge
2011/09/29	Vancouver	British Columbia	Vancouver	M	56	Priv. Pract.	13	0	Personal Injury
2011/09/29	Ottawa	Ontario	Hamilton	M	51	Priv. Pract.	22	0	Wills and Estates
2011/09/29	Saskatoon	Saskatchewan	Saskatoon	M	51	Priv. Pract.	40	81	Family Law
2011/09/29	Montréal	Québec	Montréal	M	57	Priv. Pract.	125	771	Labour Law
2011/09/29	Calgary	Alberta	Calgary	M	59	Priv. Pract.	20	35	Tax Law
2011/09/29	Toronto	Ontario	Milton	M	61	Prov. Gov.	N/A	N/A	Criminal Law
2011/09/29	Halifax	Nova Scotia	Halifax	M	53	Priv. Pract.	23	0	Municipal
2011/10/20	Montréal	Québec	Montréal	M	56	Priv. Pract.	200	2900	Intellectual Property
2011/10/20	Vancouver	British Columbia	Vancouver	M	52	Prov. Gov.	N/A	N/A	Criminal Law
2011/10/20	Barrie	Ontario	Midland	M	47	Priv. Pract.	5	16	Civil Litigation
2011/10/20	Calgary	Alberta	Calgary	M	59	Provincial Judge	N/A	N/A	Judge
2011/10/20	Yellowknife	Northwest Territories	Yellowknife	F	47	Prov. Gov.	N/A	N/A	Deputy Min.
2011/10/20	Prince George	British Columbia	Prince George	M	49	Provincial Judge	N/A	N/A	Judge
2011/12/01	Owen Sound	Ontario	Owen Sound	M	37	Priv. Pract.	4	0	Criminal Law
2011/12/01	Brampton	Ontario	St. Catharines	F	55	Priv. Pract.	10	0	Civil Litigation
2011/12/01	Newmarket	Ontario	Toronto	M	60	Priv. Pract.	320	750	Health Law
2011/12/01	Ottawa	Ontario	Kingston	M	51	Prov. Gov.	N/A	N/A	Family Law
2011/12/01	Winnipeg	Manitoba	Winnipeg	M	48	Priv. Pract.	14	15	Corporate Law
2011/12/01	Yellowknife	Northwest Territories	Yellowknife	F	40	Prov. Gov.	N/A	N/A	Crown Attorney
2011/12/01	Gatineau	Québec	Saint-Sauveur-des-Monts	F	46	Aide Juridique	32	N/A	Civil and Criminal Law
2011/12/15	Ottawa	Ontario	Ottawa	F	52	Priv. Pract.	50	2900	Labour Law
2011/12/15	Québec	Québec	Québec	M	52	Priv. Pract.	60	92	Civil Litigation
2011/12/15	Toronto	Ontario	Burlington	F	46	Priv. Pract.	7	0	Family Law
2011/12/31	Vancouver	British Columbia	Vancouver	M	64	Priv. Pract.	17	0	Construction Law
2012/01/01	Kitchener	Ontario	London	M	59	Priv. Pract.	70	80	Municipal Law
2012/03/01	Milton	Ontario	Milton	M	46	Priv. Pract.	3	0	Civil Litigation
2012/03/01	Iqaluit	Nunavut	Iqaluit	M	51	Priv. Pract.	1	0	Criminal Law
2012/03/01	Iqaluit	Nunavut	Ottawa	F	59	Fed. Gov.	N/A	N/A	Crown Attorney
2012/04/05	Regina	Saskatchewan	Regina	M	62	Priv. Pract.	43	113	Aboriginal Law
2012/04/05	Montréal	Québec	Montréal	M	51	Priv. Pract.	74	0	Civil Litigation
2012/04/05	London	Ontario	London	F	58	Priv. Pract.	76	86	Family Law
2012/04/05	Montréal	Québec	Montréal	F	49	Prov. Gov.	N/A	N/A	Insurance Law
2012/04/05	Montreal	Québec	Montréal	M	60	Priv. Pract.	163	575	Civil Litigation
2012/05/31	Ottawa	Ontario	Montréal	F	50	Priv. Pract.	142	169	Civil Litigation
2012/05/31	Toronto	Ontario	Toronto	M	50	Fed. Gov.	N/A	N/A	Criminal Law
2012/05/31	London	Ontario	London	M	50	Priv. Pract.	69	92	Civil Litigation
2012/05/31	St. John's	Newfoundland and Labrador	St. John's	F	44	Priv. Pract.	21	0	Corporate Law
2012/05/31	Vancouver	British Columbia	Vancouver	M	60	Priv. Pract.	110	125	Commercial Law
2012/05/31	Montréal	Québec	Montréal	M	65	Priv. Pract.	142	169	Environmental Law
2012/06/21	Woodstock	New Brunswick	Moncton	F	42	Priv. Pract.	15	220	Civil Litigation
2012/06/21	Ottawa	Ontario	Ottawa	F	55	Fed. Gov.	N/A	N/A	Criminal Law Policy
2012/06/21	Toronto	Ontario	Toronto	M	57	University	N/A	N/A	Commercial Law

First Appointed Date	City Appointed to	Province Appointed to	City of Employment/ Origin	Gender	Age	Employment	LCL Size of firm	NTL Size of firm	Area of practice /Position
2012/06/21	Saskatoon	Saskatchewan	Saskatoon	M	49	Priv. Pract.	81	119	Wills and Estates
2012/10/04	Nanaimo	British Columbia	Victoria	M	48	Provincial Judge	N/A	N/A	Judge
2012/10/04	Québec	Québec	Québec	F	49	Priv. Pract.	45	0	Municipal Law
2012/10/04	Montréal	Québec	Montréal	M	48	Priv. Pract.	5	0	Construction Law
2012/10/04	St. John's	Newfoundland and Labrador	St. John's	M	54	Fed. Gov.	N/A	N/A	Civil Litigation
2012/10/04	Montréal	Québec	Montréal	F	45	Priv. Pract.	75	0	Civil Litigation
2012/10/04	Vancouver	British Columbia	Vancouver	M	60	Priv. Pract.	60	529	Tax Law
2012/10/04	Ottawa	Ontario	Vancouver	M	42	Priv. Pract.	25	0	Tax Law
2012/10/04	Regina	Saskatchewan	Regina	F	45	Fed. Gov.	N/A	N/A	Criminal Law
2012/10/04	Winnipeg	Manitoba	Winnipeg	M	44	Fed. Gov.	N/A	N/A	Crown Attorney
2012/10/04	Ottawa	Ontario	Vancouver	M	57	Priv. Pract.	17	40	Intellectual Property
2012/10/04	Brampton	Ontario	Hamilton	M	59	Fed. Gov.	N/A	N/A	Crown Attorney
2012/10/04	Vancouver	British Columbia	Vancouver	M	65	Priv. Pract.	1	0	Administrative Law
2012/10/04	Brampton	Ontario	Toronto	F	47	Prov. Gov.	N/A	N/A	Aboriginal Law
2012/1/02	New Westminster	British Columbia	Surrey	M	61	Provincial Judge	N/A	N/A	Judge
2012/1/02	Rimouski	Québec	Rimouski	M	54	Priv. Pract.	6	0	Civil Litigation
2012/1/02	Québec	Québec	Québec	M	51	Priv. Pract.	10	0	Civil Litigation
2012/1/02	Alma	Québec	St-Félicien	F	44	Priv. Pract.	1	0	Family Law
2012/1/02	Toronto	Ontario	Sault Ste. Marie	F	43	Priv. Sector	N/A	N/A	Corporate Law
2012/1/02	Simcoe	Ontario	Simcoe	M	59	Priv. Pract.	8	0	Civil Litigation
2012/1/02	Québec	Québec	Québec	M	57	Priv. Pract.	43	678	Civil Litigation
2012/1/04	Québec	Québec	Québec	M	44	Priv. Pract.	54	0	Insolvency Law
2012/1/11	Brampton	Ontario	Brampton	M	55	Provincial Judge	N/A	N/A	Judge
2012/12/13	Montréal	Québec	Montréal	F	47	Prov. Gov.	N/A	N/A	Crown Attorney
2012/12/13	Brampton	Ontario	St. Catharines	M	61	Priv. Pract.	17	19	Commercial Law
2012/12/13	Ottawa	Ontario	Ottawa	M	58	Fed. Gov.	N/A	N/A	Criminal Law
2012/12/13	Ottawa	Ontario	St. John's	F	53	Priv. Pract.	33	214	Marine Law
2012/12/13	Nanaimo	British Columbia	Victoria	M	53	Priv. Pract.	3	0	Civil Litigation
2012/12/13	Sault Ste. Marie	Ontario	Sault Ste. Marie	M	41	Fed. Gov.	N/A	N/A	Criminal Law
2013/02/07	Calgary	Alberta	Calgary	F	52	Priv. Pract.	1	0	Administrative Law
2013/02/07	Brampton	Ontario	Toronto	M	49	Provincial Judge	N/A	N/A	Judge
2013/02/07	Edmonton	Alberta	Edmonton	M	48	Priv. Pract.	42	490	Commercial Law
2013/02/07	Québec	Québec	Québec	M	53	Provincial Judge	N/A	N/A	Judge
2013/02/07	Corner Brook	Newfoundland and Labrador	St. John's	M	63	Priv. Pract.	3	0	Administrative Law
2013/02/07	Montréal	Québec	Montréal	M	47	Provincial Judge	N/A	N/A	Judge
2013/02/07	Montréal	Québec	Montréal	M	47	Priv. Pract.	181	678	Commercial Law
2013/02/07	Calgary	Alberta	Calgary	F	57	Priv. Pract.	1	0	Wills and Estates
2013/02/07	Newmarket	Ontario	Barrie	F	52	Priv. Pract.	11	28	Wills and Estates
2013/02/07	Edmonton	Alberta	Edmonton	M	64	Priv. Pract.	103	529	Labour Law
2013/03/07	Montréal	Québec	Montréal	F	59	Priv. Pract.	74	0	Family Law
2013/04/25	Toronto	Ontario	Toronto	M	54	Priv. Pract.	2	0	Civil Litigation
2013/04/25	Ottawa	Ontario	Saskatoon	F	56	Fed. Gov.	N/A	N/A	Crown Attorney
2013/06/06	Kamloops	British Columbia	Kamloops	F	45	Provincial Judge	N/A	N/A	Judge
2013/06/06	Vancouver	British Columbia	New Westminster	F	50	Priv. Pract.	20	0	Family Law
2013/06/06	Vancouver	British Columbia	Vancouver	F	62	Priv. Pract.	37	110	Labour Law
2013/06/06	Winnipeg	Manitoba	Winnipeg	F	56	Priv. Pract.	20	0	Family Law
2013/06/06	Cornwall	Ontario	L'Orignal	M	52	Fed. Gov.	N/A	N/A	Criminal Law
2013/06/06	Winnipeg	Manitoba	Deloraine	M	58	Priv. Pract.	1	0	Administrative Law

First Appointed Date	City Appointed to	Province Appointed to	City of Employment/ Origin	Gender	Age	Employment	LCL Size of firm	NTL Size of firm	Area of practice /Position
2013/06/06	Ottawa	Ontario	Edmonton	F	56	Fed. Gov.	N/A	N/A	Tax Law
2013/06/06	Toronto	Ontario	Toronto	F	57	Priv. Pract.	237	292	Civil Litigation
2013/06/06	Edmonton	Alberta	Peace River	M	64	Provincial Judge	N/A	N/A	Judge
2013/06/06	Vancouver	British Columbia	Vancouver	M	52	Priv. Pract.	98	115	Commercial Law
2013/06/06	Vancouver	British Columbia	Vancouver	F	49	Prov. Gov.	N/A	N/A	Commercial Law
2013/06/30	Regina	Saskatchewan	Saskatoon	M	60	Priv. Pract.	56	0	Commercial Med. & Arb.
2013/07/08	Brampton	Ontario	St. Catharines	M	43	Provincial Judge	N/A	N/A	Judge
2013/10/01	Halifax	Nova Scotia	Halifax	M	49	Priv. Pract.	2	0	Criminal Law
2013/10/01	Halifax	Nova Scotia	Halifax	M	53	Priv. Pract.	107	231	Civil Litigation
2013/10/01	Barrie	Ontario	Barrie	M	53	Priv. Pract.	7	0	Family Law
2013/10/01	Winnipeg	Manitoba	Winnipeg	M	56	Priv. Pract.	70	78	Commercial Law
2013/10/01	London	Ontario	London	M	51	Prov. Gov.	N/A	N/A	Crown Attorney
2013/10/01	Sydney	Nova Scotia	Sydney	F	44	Priv. Pract.	7	0	Civil Litigation
2013/10/01	Charlottetown	Prince Edward Island	Summerside	F	56	Priv. Pract.	15	200	Family Law
2013/10/01	Halifax	Nova Scotia	New Glasgow	F	52	Priv. Pract.	14	0	Employment Law
2013/10/01	New Westminster	British Columbia	Vernon	M	61	Priv. Pract.	21	0	Civil Litigation
2013/10/04	Montreal	Québec	Montréal	M	52	Priv. Pract.	158	456	Commercial Law
2013/11/07	Québec	Québec	Québec	M	54	Priv. Pract.	162	540	Civil Litigation
2013/11/07	Calgary	Alberta	Calgary	F	55	Prov. Gov.	N/A	N/A	Administrative Law
2013/11/07	Regina	Saskatchewan	Yorkton	M	45	Provincial Judge	N/A	N/A	Judge
2013/11/07	Calgary	Alberta	Calgary	F	43	Priv. Sector	N/A	N/A	Corporate Law
2013/11/07	Edmonton	Alberta	Edmonton	F	49	Priv. Pract.	14	0	Insurance Law
2013/11/07	Prince Albert	Saskatchewan	Prince Albert	M	56	Priv. Pract.	10	0	Family Law
2013/12/01	Edmonton	Alberta	Edmonton	F	59	Priv. Pract.	29	0	Civil Litigation
2013/12/17	Halifax	Nova Scotia	Halifax	F	46	Fed. Gov.	N/A	N/A	Crown Attorney
2013/12/17	Saint John	New Brunswick	Fredericton	M	52	Priv. Pract.	1	0	Arbitration
2013/12/17	Vancouver	British Columbia	Vancouver	F	50	Prov. Gov.	N/A	N/A	Crown Attorney
2013/12/17	Brampton	Ontario	Burlington	M	58	Priv. Pract.	29	0	Employment Law
2013/12/17	Vancouver	British Columbia	Vancouver	M	56	Priv. Pract.	75	0	Civil Litigation
2013/12/17	Québec	Québec	Montréal	F	46	Fed. Gov.	N/A	N/A	Crown Attorney
2013/12/17	Vancouver	British Columbia	Vancouver	M	65	Priv. Pract.	80	0	Civil Litigation
2013/12/17	Montréal	Québec	Montréal	F	52	Prov. Gov.	N/A	N/A	Crown Attorney
2013/12/17	Montréal	Québec	Montréal	M	61	Provincial Judge	N/A	N/A	Judge
2013/12/17	Vancouver	British Columbia	Vancouver	F	47	Prov. Gov.	N/A	N/A	Constitutional Law
2013/12/17	Saint John	New Brunswick	Saint John	M	52	Priv. Pract.	30	220	Corporate Law
2013/12/17	Regina	Saskatchewan	Regina	M	47	Fed. Gov.	N/A	N/A	Crown Attorney
2013/12/17	Milton	Ontario	Hamilton	M	52	Priv. Pract.	11	50	Commercial Law
2013/12/20	Toronto	Ontario	Toronto	M	54	Priv. Pract.	12	10	Civil Litigation
2014/01/01	Oshawa	Ontario	Cobourg	M	63	Priv. Pract.	1	0	Real estate
2014/01/30	Corner Brook	Newfoundland and Labrador	St. John's	M	61	Prov. Gov.	N/A	N/A	Family Law
2014/01/30	Ottawa	Ontario	Ottawa	M	45	Priv. Pract.	6	0	Municipal
2014/01/30	London	Ontario	London	F	47	Priv. Pract.	15	460	Mediation
2014/01/30	Toronto	Ontario	Toronto	M	55	Priv. Pract.	195	211	Insolvency Law
2014/01/30	Newmarket	Ontario	Newmarket	F	52	Provincial Judge	N/A	N/A	Judge
2014/03/06	Regina	Saskatchewan	Regina	M	54	Priv. Pract.	19	0	Civil Litigation
2014/03/06	Newmarket	Ontario	Oshawa	M	53	Prov. Gov.	N/A	N/A	Family Law
2014/03/06	Winnipeg	Manitoba	Ottawa	M	62	Fed. Gov.	N/A	N/A	Administrative Law
2014/03/06	Windsor	Ontario	Windsor	M	45	Priv. Pract.	15	0	Municipal

First Appointed Date	City Appointed to	Province Appointed to	City of Employment/ Origin	Gender	Age	Employment	LCL Size of firm	NTL Size of firm	Area of practice /Position
2014/03/06	Edmonton	Alberta	Edmonton	F	55	Priv. Pract.	2	N/A	Family Law
2014/03/09	Corner Brook	Newfoundland and Labrador	Stephenville	F	47	Provincial Judge	N/A	N/A	Judge
2014/04/10	Montréal	Québec	Montréal	F	44	Priv. Pract.	139	165	Family Law
2014/04/10	Montréal	Québec	Montréal	M	45	Priv. Pract.	145	586	Contract Law
2014/04/10	Winnipeg	Manitoba	Winnipeg	F	48	Fed. Gov.	N/A	N/A	Crown Attorney
2014/04/10	Québec	Québec	Québec	M	53	Priv. Pract.	100	200	Insolvency Law
2014/04/10	Québec	Québec	Québec	M	55	Priv. Pract.	45	693	Civil Litigation
2014/04/10	Saskatoon	Saskatchewan	Saskatoon	F	47	Priv. Pract.	27	0	Family Law
2014/04/10	Montréal	Québec	Montréal	F	52	Priv. Pract.	125	753	Labour Law
2014/04/10	Ottawa	Ontario	Ottawa	M	58	Fed. Gov.	N/A	N/A	Constitutional Law
2014/04/10	Ottawa	Ontario	Montréal	M	51	Priv. Pract.	182	693	Intellectual Property
2014/04/10	Sydney	Nova Scotia	Sydney	F	48	Priv. Pract.	5	0	Civil Litigation
2014/04/10	Happy Valley-Goose Bay	Newfoundland and Labrador	Corner Brook	M	50	Priv. Pract.	10	0	Corporate Law
2014/04/10	Ottawa	Ontario	Toronto	M	56	Priv. Pract.	150	369	Tax Law
2014/04/10	Ottawa	Ontario	Ottawa	M	44	Provincial Judge	N/A	N/A	Judge
2014/04/10	Ottawa	Ontario	Montréal	F	49	Priv. Pract.	145	586	Immigration
2014/05/09	Québec	Québec	Québec	M	51	Priv. Pract.	100	200	Civil Litigation
2014/05/09	Regina	Saskatchewan	Regina	M	52	Fed. Gov.	N/A	N/A	Civil Litigation
2014/05/09	Winnipeg	Manitoba	Winnipeg	M	43	Priv. Pract.	4	0	Family Law
2014/05/09	Montréal	Québec	Montréal	M	60	Priv. Pract.	65	0	Real estate
2014/05/09	Red Deer	Alberta	Edmonton	M	58	Priv. Pract.	47	0	Commercial Law
2014/05/13	Vancouver	British Columbia	Vancouver	F	57	Priv. Pract.	1	0	Arbitration
2014/06/13	Edmonton	Alberta	Edmonton	M	56	Fed. Gov.	N/A	N/A	Crown Attorney
2014/06/13	Ottawa	Ontario	Ottawa	M	63	Priv. Pract.	161	740	Constitutional Law
2014/06/13	Ottawa	Ontario	Toronto	M	46	Priv. Pract.	75	0	Immigration
2014/06/13	Québec	Québec	Québec	M	51	Prov. Gov.	N/A	N/A	Crown Attorney
2014/06/13	Yorkton	Saskatchewan	Langenburg	M	60	Priv. Pract.	2	0	Wills and Estates
2014/06/13	Calgary	Alberta	Calgary	M	58	Priv. Pract.	24	43	Corporate Law
2014/06/22	Halifax	Nova Scotia	Halifax	M	56	Provincial Judge	N/A	N/A	Judge
2014/06/30	Ottawa	Ontario	Charlottetown	M	57	Priv. Pract.	27	220	Business Law
2014/10/09	Halifax	Nova Scotia	Halifax	F	45	Fed. Gov.	N/A	N/A	Litigation
2014/10/09	Montréal	Québec	Montréal	F	48	Priv. Pract.	125	753	Civil Litigation
2014/10/09	Winnipeg	Manitoba	Winnipeg	F	46	Priv. Pract.	64	0	Wills and Estates
2014/10/09	Montréal	Québec	Montréal	F	51	Priv. Pract.	139	165	Commercial Law
2014/10/09	Québec	Québec	Québec	M	46	Priv. Pract.	19	162	Civil Litigation
2014/12/11	Toronto	Ontario	Toronto	M	52	Prov. Gov.	N/A	N/A	Crown Attorney
2014/12/11	Newmarket	Ontario	Toronto	F	43	Prov. Gov.	N/A	N/A	Crown Attorney
2014/12/11	Brampton	Ontario	Toronto	M	64	Fed. Gov.	N/A	N/A	Crown Attorney
2014/12/11	Hamilton	Ontario	Kitchener	F	44	Fed. Gov.	N/A	N/A	Crown Attorney
2014/12/11	Vancouver	British Columbia	Vancouver	F	55	Fed. Gov.	N/A	N/A	Crown Attorney
2014/12/11	Toronto	Ontario	Toronto	M	58	Priv. Pract.	13	20	Civil Litigation
2014/12/11	Toronto	Ontario	Toronto	M	55	Priv. Pract.	1	0	Environmental Law
2014/12/11	Toronto	Ontario	Toronto	M	55	Prov. Gov.	N/A	N/A	Environmental Law
2014/12/11	Brampton	Ontario	Toronto	F	49	Priv. Pract.	16	0	Criminal Law
2014/12/11	Ottawa	Ontario	Ottawa	M	49	Fed. Gov.	N/A	N/A	Civil Litigation
2014/12/11	Toronto	Ontario	Toronto	M	50	Prov. Gov.	N/A	N/A	Civil Litigation
2014/12/11	Montréal	Québec	Montréal	M	45	Priv. Pract.	182	693	Labour Law
2014/12/11	Saint John	New Brunswick	Saint John	F	47	Fed. Gov.	N/A	N/A	Family Law

First Appointed Date	City Appointed to	Province Appointed to	City of Employment/ Origin	Gender	Age	Employment	LCL Size of firm	NTL Size of firm	Area of practice /Position
2014/12/11	Toronto	Ontario	London	M	54	University	N/A	N/A	Constitutional Law
2014/12/11	Windsor	Ontario	Windsor	M	59	Priv. Pract.	31	0	Labour Law
2014/12/11	Sault Ste. Marie	Ontario	Sudbury	M	53	Prov. Gov.	N/A	N/A	Crown Attorney
2014/12/11	Brampton	Ontario	Toronto	M	44	Priv. Pract.	88	113	Labour Law
2014/12/11	Thunder Bay	Ontario	Thunder Bay	M	58	Priv. Pract.	15	0	Civil Litigation
2014/12/11	Sarnia	Ontario	London	M	56	Priv. Pract.	45	0	Civil Litigation
2014/12/11	Edmonton	Alberta	Edmonton	M	55	University	N/A	N/A	Criminal Law
2014/12/11	Chicoutimi	Québec	Chicoutimi	F	49	Priv. Pract.	8	173	Family Law
2014/12/15	Cochrane	Ontario	Kapuskasin	M	44	Prov. Gov.	N/A	N/A	Crown Attorney
2015/01/16	London	Ontario	London	M	47	University	N/A	N/A	Constitutional Law
2015/02/05	Newmarket	Ontario	Mississauga	M	61	Priv. Pract.	1	0	Family Law
2015/02/05	Halifax	Nova Scotia	Dartmouth	F	49	Priv. Pract.	8	0	Family Law
2015/02/05	Toronto	Ontario	Toronto	M	45	Priv. Pract.	7	0	Commercial Law
2015/02/05	Oshawa	Ontario	Toronto	F	48	Priv. Pract.	4	0	Family Law
2015/02/05	Milton	Ontario	Ottawa	M	53	Provincial Judge	N/A	N/A	Judge
2015/02/05	Truro	Nova Scotia	Truro	M	47	Priv. Pract.	50	0	Litigation
2015/02/05	Ottawa	Ontario	Montréal	F	47	Priv. Sector	11	N/A	Corporate Law
2015/02/05	Campbellton	New Brunswick	Dalhousie	M	48	Priv. Pract.	1	0	Corporate Law
2015/02/05	Windsor	Ontario	Windsor	M	66	Priv. Pract.	1	0	Criminal Law
2015/02/05	Ottawa	Ontario	Ottawa	M	44	Fed. Gov.	N/A	N/A	Civil Litigation
2015/02/26	Newmarket	Ontario	Toronto	M	58	Prov. Gov.	N/A	N/A	Labour Law
2015/02/26	Ottawa	Ontario	Ottawa	F	59	Priv. Pract.	1	0	Mediation
2015/02/26	Ottawa	Ontario	Montréal	M	55	Priv. Pract.	182	693	Commercial Law
2015/02/26	Newmarket	Ontario	Toronto	M	64	Priv. Pract.	65	0	Family Law
2015/02/26	Cornwall	Ontario	Kingston	F	46	Prov. Gov.	N/A	N/A	Crown Attorney
2015/02/26	Montréal	Québec	Montréal	M	51	Prov. Gov.	N/A	N/A	Crown Attorney
2015/02/26	Newmarket	Ontario	Vaughan	M	53	Priv. Pract.	4	0	Civil Litigation
2015/02/26	Oshawa	Ontario	Bowmanville	F	53	Priv. Pract.	1	0	Real Estate
2015/02/26	Brampton	Ontario	Toronto	F	49	Prov. Gov.	N/A	N/A	Criminal Law
2015/02/26	Dauphin	Manitoba	Winnipeg	F	46	Priv. Pract.	475	534	Bankruptcy Law
2015/03/26	St. John's	Newfoundland and Labrador	St. John's	F	49	Legal Aid	N/A	N/A	Legal Aid
2015/03/26	Ottawa	Ontario	Greely	M	59	Priv. Pract.	7	0	Family Law
2015/03/26	Welland	Ontario	Burlington	M	54	Priv. Pract.	15	0	Corporate Law
2015/03/30	Windsor	Ontario	Windsor	M	52	Priv. Pract.	45	0	Civil Litigation

First Appointed Date	City Appointed to	Province Appointed to	City of Employment/ Origin	Gender	Age	Employment	LCL Size of firm	NTL Size of firm	Area of practice/ Position
2008/04/11	Vancouver	British Columbia	Vancouver	M	57	Priv. Pract.	3	0	Human Rights
2008/04/11	Miramichi	New Brunswick	Grand Sault	M	53	Priv. Pract.	2	0	Civil litigation
2008/04/11	Fredericton	New Brunswick	Fredericton	M	43	Prov. Gov.	N/A	N/A	Legislative Ass.
2008/04/11	London	Ontario	Brampton	F	46	Fed. Gov.	N/A	N/A	Crown Attorney
2008/05/08	Vancouver	British Columbia	Victoria	M	58	Priv. Pract.	15	0	Administrative Law
2008/06/18	Vancouver	British Columbia	Vancouver	F	53	Priv. Pract.	15	0	Wills and/or estates
2008/06/18	Vancouver	British Columbia	Vancouver	M	54	Priv. Pract.	32	0	Civil litigation
2008/06/18	Vancouver	British Columbia	Vancouver	F	47	Prov. Gov.	N/A	N/A	Crown Attorney
2008/06/18	Dauphin	Manitoba	The Pas	M	55	Prov. Court	N/A	N/A	Judge
2008/06/18	Gander	Newfoundland	St. John's	M	57	Priv. Pract.	2	0	Corporate/Commercial
2008/06/18	Yellowknife	Northwest Territories	Yellowknife	M	61	Prov. Gov	N/A	N/A	Deputy Min., Justice
2008/06/18	Barrie	Ontario	Orillia	M	60	Priv. Pract.	3	0	Wills and/or estates
2008/06/18	Brampton	Ontario	Welland	M	57	Priv. Pract.	16	0	Civil litigation
2008/06/18	Toronto	Ontario	Toronto	F	45	Priv. Pract.	N/A	N/A	Administrative
2008/06/18	Toronto	Ontario	Toronto	F	50	Priv. Pract.	7	0	Commercial Law
2008/06/18	Trois-Rivières	Québec	Trois-Rivières	M	56	Priv. Pract.	4	95	Labour
2008/06/18	Montreal	Québec	Montreal	M	53	Priv. Pract.	167	659	Commercial/Real estate
2008/07/30	New Westminster	British Columbia	Abbotsford	M	60	Priv. Pract.	N/A	N/A	Civil litigation
2008/07/30	Brandon	Manitoba	Portage la Prairie	M	57	Prov. Court	N/A	N/A	Judge
2008/07/30	Sydney	Nova Scotia	Sydney	M	55	Fed. Gov.	N/A	N/A	Criminal law
2008/07/30	Toronto	Ontario	Toronto	M	61	Prov. Court	N/A	N/A	Judge
2008/07/30	Brampton	Ontario	Mississauga	M	60	Priv. Pract.	1	0	Civil litigation
2008/07/30	Brampton	Ontario	Toronto	M	53	Priv. Pract.	149	379	Municipal
2008/07/30	Ottawa	Ontario	Ottawa	M	59	Priv. Pract.	2	0	Civil litigation
2008/07/30	Newmarket	Ontario	Markham	M	55	Priv. Pract.	12	478	Civil litigation
2008/07/30	Ottawa	Ontario	Kingston	F	47	Priv. Pract.	23	0	Succession
2008/07/30	Sault Ste. Marie	Ontario	St. Catharines	M	57	Priv. Pract.	8	0	Personal Injury
2008/07/30	Oshawa	Ontario	Oshawa	F	50	Priv. Pract.	2	0	Wills and/or estates
2008/07/30	Barrie	Ontario	Barrie	F	52	Prov. Gov.	N/A	N/A	Criminal law
2008/07/30	Montreal	Québec	Montreal	M	49	Priv. Pract.	150	639	Civil litigation
2008/07/30	Montreal	Québec	Montreal	F	44	Priv. Pract.	186	639	Civil litigation
2008/07/30	Gatineau	Québec	Gatineau	M	59	Priv. Pract.	6	0	Civil litigation
2008/11/28	Vancouver	British Columbia	Vancouver	F	57	Priv. Pract.	79	0	Civil litigation
2008/11/28	Halifax	Nova Scotia	Halifax	F	47	Priv. Pract.	102	219	Family law
2008/12/11	Miramichi	New Brunswick	Miramichi	M	57	Prov. Court	N/A	N/A	Judge
2008/12/11	Saint John	New Brunswick	Fredericton	M	56	Municipal	U/K	U/K	Municipal
2008/12/11	Woodstock	New Brunswick	Fredericton	M	52	Priv. Pract.	26	166	Commercial Law
2008/12/11	Corner Brook	Newfoundland	Gander	M	59	Prov. Court	N/A	N/A	Judge
2008/12/11	Montreal	Québec	Montreal	M	58	Priv. Pract.	6	0	Labour
2008/12/11	Iqaluit	Nunavut	Iqaluit	M	59	Priv. Pract.	N/A	N/A	Criminal law
2009/01/22	New Westminster	British Columbia	Vancouver	M	53	Priv. Pract.	25	0	Civil litigation
2009/01/22	Vancouver	British Columbia	Vancouver	M	54	Priv. Pract.	19	0	Civil litigation
2009/01/22	New Westminster	British Columbia	New Westminster	M	58	Priv. Pract.	4	0	Family law
2009/01/22	Vancouver	British Columbia	Vancouver	M	63	Priv. Pract.	107	639	Civil litigation

First Appointed Date	City Appointed to	Province Appointed to	City of Employment/ Origin	Gender	Age	Employment	LCL Size of firm	NTL Size of firm	Area of practice/ Position
2009/01/22	Winnipeg	Manitoba	Winnipeg	F	52	Prov. Gov.	N/A	N/A	Crown counsel
2009/01/22	Winnipeg	Manitoba	Winnipeg	M	51	Priv. Pract.	1	0	Arbitration
2009/01/22	Milton	Ontario	Toronto	M	44	Priv. Pract.	209	659	Commercial litigation
2009/01/22	Newmarket	Ontario	Ottawa	F	53	Priv. Pract.	6	0	Civil litigation
2009/01/22	Montreal	Québec	Montreal	M	52	Priv. Pract.	93	533	Civil litigation
2009/04/29	St. John's	Newfoundland	St. John's	F	44	Admin. Tribunal	N/A	N/A	Judge
2009/04/29	St. John's	Newfoundland	St. John's	M	62	Priv. Pract.	22	0	Corporate/Commercial
2009/04/29	Ottawa	Ontario	Toronto	M	52	Priv. Pract.	150	386	Tax Law
2009/05/14	Vancouver	British Columbia	Vancouver	M	67	Priv. Pract.	24	0	Labour
2009/05/14	New Westminster	British Columbia	Vancouver	M	48	Prov. Gov.	N/A	N/A	Crown counsel
2009/05/14	Kamloops	British Columbia	Kamloops	F	67	Supreme Court	N/A	N/A	Master
2009/05/14	Newmarket	Ontario	Unionville	F	44	Priv. Pract.	4	0	Family law
2009/05/14	Montreal	Québec	Montreal	F	56	Priv. Pract.	74	0	Commercial Law
2009/05/14	Quebec	Québec	Quebec	M	60	Priv. Pract.	30	37	Civil litigation
2009/05/14	Montreal	Québec	Montreal	F	43	Priv. Pract.	150	639	Litigation
2009/05/14	Quebec	Québec	Quebec	M	47	Priv. Pract.	51	0	Commercial Law
2009/05/14	Swift Current	Saskatchewan	Swift Current	M	54	Priv. Pract.	7	0	Criminal law
2009/05/20	Calgary	Alberta	Calgary	M	51	Priv. Pract.	2	0	Environmental law
2009/05/20	Calgary	Alberta	Edmonton	M	60	Prov. Gov.	N/A	N/A	Legislative Ass.
2009/05/20	Toronto	Ontario	Toronto	M	59	University	U/K	U/K	Professor
2009/05/19	Ottawa	Ontario	Orillia	M	53	Priv. Pract.	1	0	Tax Court
2009/06/19	Prince Rupert	British Columbia	Prince Rupert	M	57	Priv. Pract.	2	0	Family law
2009/06/19	Vancouver	British Columbia	Vancouver	M	52	Priv. Pract.	51	0	Commercial Law
2009/06/19	Sydney	Nova Scotia	Amherst	F	42	Priv. Pract.	4	0	Civil litigation
2009/06/19	Hamilton	Ontario	Hamilton	M	56	Priv. Pract.	25	0	Insurance
2009/06/19	Sault Ste. Marie	Ontario	Sault Ste. Marie	M	53	Priv. Pract.	4	0	Family law
2009/06/19	Cornwall	Ontario	Morrisburg	M	58	Priv. Pract.	4	0	Family law
2009/06/19	Newmarket	Ontario	Toronto	M	49	Priv. Pract.	20	0	Personal Injury
2009/06/19	Hamilton	Ontario	Hamilton	F	45	Priv. Pract.	1	0	Family law
2009/06/19	Barrie	Ontario	Barrie	F	45	Priv. Pract.	8	0	Personal Injury
2009/06/19	Ottawa	Ontario	Ottawa	M	56	Fed. Gov.	N/A	N/A	Constitutional Law
2009/06/19	Ottawa	Ontario	Montréal	M	56	Priv. Pract.	101	957	Civil litigation
2009/06/19	Montréal	Québec	Montréal	M	56	Priv. Pract.	64	0	Commercial Law
2009/06/19	Ottawa	Ontario	Ottawa	M	45	Fed. Gov.	N/A	N/A	Criminal law
2009/06/19	Montréal	Québec	Laval	F	54	Priv. Pract.	2	0	Family law
2009/06/29	Oshawa	Ontario	Toronto	M	47	Fed. Gov.	N/A	N/A	Criminal law
2009/07/29	Windsor	Ontario	Tillsonburg	M	58	Priv. Pract.	2	0	Civil litigation
2009/07/29	St. Catharines	Ontario	Niagara Falls	F	51	Priv. Pract.	14	0	Family law
2009/07/29	Pembroke	Ontario	Sudbury	M	57	Priv. Pract.	10	0	Civil litigation
2009/07/29	Chicoutimi	Québec	Saint-Félicien	M	56	Priv. Pract.	28	81	Civil litigation
2009/07/29	Montreal	Québec	Montreal	M	49	University	U/K	U/K	Professor
2009/07/29	Quebec	Québec	Quebec	M	46	Priv. Pract.	N/A	N/A	Criminal law
2009/07/29	Montreal	Québec	Montreal	F	49	Priv. Pract.	203	448	Labour
2009/07/30	Winnipeg	Manitoba	Brandon	M	50	Priv. Pract.	5	0	Civil litigation

First Appointed Date	City Appointed to	Province Appointed to	City of Employment/ Origin	Gender	Age	Employment	LCL Size of firm	NTL Size of firm	Area of practice/ Position
2009/08/13	Red Deer	Alberta	Red Deer	F	53	Prov. Court	N/A	N/A	Judge
2009/09/01	Saint John	New Brunswick	Miramichi	M	57	Prov. Court	N/A	N/A	Judge
2009/09/09	Calgary	Alberta	Calgary	F	60	Prov. Court	N/A	N/A	Judge
2009/09/09	Winnipeg	Manitoba	Winnipeg	M	60	Priv. Pract.	10	0	Civil litigation
2009/09/09	Winnipeg	Manitoba	Winnipeg	M	55	Priv. Pract.	78	0	Civil litigation
2009/09/09	Halifax	Nova Scotia	Halifax	M	54	Priv. Pract.	104	197	Civil litigation
2009/09/09	Halifax	Nova Scotia	Halifax	M	49	Priv. Pract.	102	119	Civil litigation
2009/09/09	Ottawa	Ontario	Ottawa	M	61	Sup. Court	N/A	N/A	Master
2009/09/09	Montreal	Québec	Laval	F	50	Priv. Pract.	N/A	N/A	Civil litigation
2009/09/09	Montreal	Québec	Montreal	F	44	Priv. Pract.	167	659	Administrative
2009/09/27	Quebec	Québec	Quebec	M	56	Prov. Court	N/A	N/A	Judge
2009/10/01	Vancouver	British Columbia	Surrey	M	63	Prov. Court	N/A	N/A	Judge
2009/10/01	Quebec	Québec	Chicoutimi	F	51	Priv. Pract.	28	81	Labour
2009/10/02	Hamilton	Ontario	Toronto	M	58	Priv. Sector	N/A	N/A	Corporate Law
2009/10/22	Nanaimo	British Columbia	Victoria	M	61	Prov. Court	N/A	N/A	Judge
2009/10/22	Sudbury	Ontario	Lindsay	M	54	Priv. Pract.	2	0	Civil litigation
2009/10/22	Cochrane	Ontario	Timmins	F	40	Priv. Pract.	N/A	N/A	Civil litigation
2009/11/26	Vancouver	British Columbia	Vancouver	M	50	Priv. Pract.	32	0	Insurance Claims
2009/11/26	Happy Valley-Goose	Newfoundland	St. John's	M	51	Priv. Pract.	38	166	Family law
2009/11/26	Toronto	Ontario	Toronto	M	58	Priv. Pract.	215	255	Business Law
2009/11/26	Thunder Bay	Ontario	Kenora	M	48	Priv. Pract.	5	0	Real estate
2009/11/26	Ottawa	Ontario	Toronto	M	51	Priv. Pract.	293	456	Competition law
2009/12/11	Calgary	Alberta	Calgary	M	61	Prov. Court	N/A	N/A	Judge
2009/12/11	Calgary	Alberta	Calgary	M	54	Priv. Pract.	N/A	N/A	Environmental law
2009/12/11	Ottawa	Ontario	Toronto	M	49	Priv. Pract.	218	639	Administrative
2009/12/11	Iqaluit	Nunavut	Iqaluit	F	51	Priv. Pract.	2	0	Criminal law
2010/02/10	Edmonton	Alberta	Edmonton	F	50	Prov. Court	N/A	N/A	Judge
2010/02/10	Winnipeg	Manitoba	Winnipeg	M	56	Prov. Gov.	N/A	N/A	Criminal law
2010/02/10	Toronto	Ontario	London	M	53	Priv. Pract.	13	478	Commercial Law
2010/02/10	Newmarket	Ontario	Pickering	M	59	Priv. Pract.	9	0	Family law
2010/02/10	Montreal	Québec	Longueuil	F	54	Priv. Pract.	3	0	Family law
2010/03/19	Vancouver	British Columbia	Vancouver	F	49	Prov. Gov.	N/A	N/A	Criminal law
2010/03/19	Vancouver	British Columbia	Vancouver	M	50	Fed. Gov.	N/A	N/A	Crown Pros.
2010/03/19	Vancouver	British Columbia	Vancouver	M	56	Priv. Pract.	19	0	Civil litigation
2010/03/19	Kamloops	British Columbia	Kamloops	M	59	Prov. Court	N/A	N/A	Judge
2010/04/23	Regina	Saskatchewan	Saskatoon	M	44	Priv. Pract.	32	71	Intellectual Property
2010/04/23	Montréal	Québec	Montréal	M	53	Publ. Sector	N/A	N/A	Commercial Law
2010/05/14	Calgary	Alberta	Calgary	M	58	Priv. Pract.	N/A	N/A	Civil litigation
2010/05/14	Ottawa	Ontario	Gatineau	F	43	Admin. Trib.	N/A	N/A	Labour
2010/05/18	Newmarket	Ontario	Toronto	M	57	Priv. Pract.	50	0	Civil litigation
2010/05/18	Toronto	Ontario	Toronto	M	53	Admin. Trib.	N/A	N/A	Labour
2010/05/18	Baie-Comeau	Québec	Baie-Comeau	M	56	Prov. Court	N/A	N/A	Judge
2010/05/18	Québec	Québec	Rivière-du-Loup	F	52	Priv. Pract.	6	0	Civil litigation
2010/05/18	Québec	Québec	Québec	M	53	Priv. Pract.	3	0	Civil litigation

First Appointed Date	City Appointed to	Province Appointed to	City of Employment/ Origin	Gender	Age	Employment	LCL Size of firm	NTL Size of firm	Area of practice/ Position
2010/05/23	Regina	Saskatchewan	Saskatoon	M	44	Priv. Pract.	36	71	Business Law
2010/06/18	Vancouver	British Columbia	Vancouver	F	52	Priv. Pract.	111	267	Commercial Law
2010/06/18	St. John's	Newfoundland	St. John's	F	53	Prov. Gov.	N/A	N/A	Deputy Min.
2010/06/18	Ottawa	Ontario	Ottawa	M	63	Priv. Pract.	1	0	Civil litigation
2010/06/18	Ottawa	Ontario	Ottawa	M	50	Priv. Pract.	1	0	Criminal law
2010/06/18	Montreal	Québec	Montreal	F	58	Priv. Pract.	62	478	Family law
2010/06/18	Montreal	Québec	Montreal	M	47	Prov. Court	N/A	N/A	Judge
2010/08/06	Calgary	Alberta	Calgary	M	53	Priv. Pract.	151	271	Civil litigation
2010/08/06	Nanaimo	British Columbia	Victoria	F	49	Prov. Gov.	N/A	N/A	Crown Attorney
2010/08/06	Sydney	Nova Scotia	Sydney	M	53	Priv. Pract.	3	0	Commercial law
2010/08/06	Yarmouth	Nova Scotia	Digby	M	48	Prov. Court	N/A	N/A	Judge
2010/08/06	Toronto	Ontario	Toronto	F	54	Law Soc.	N/A	N/A	Law Society
2010/08/06	Halleybury	Ontario	North Bay	M	54	Priv. Pract.	7	0	Family law
2010/08/06	Trois-Rivières	Québec	Trois-Rivières	M	45	Priv. Pract.	3	95	Tax Law
2010/08/06	Montreal	Québec	Montreal	F	38	Priv. Pract.	23	0	Civil litigation
2010/08/11	Halifax	Nova Scotia	Halifax	M	50	Prov. Gov.	N/A	N/A	Crown Attorney
2010/09/30	Ottawa	Ontario	Ottawa	M	57	Fed. Gov.	N/A	N/A	Public law
2010/09/30	New Westminster	British Columbia	Surrey	M	59	Priv. Pract.	15	0	Commercial Law
2010/09/30	Winnipeg	Manitoba	Winnipeg	M	49	Fed. Gov.	N/A	N/A	Tax Law
2010/09/30	Sault Ste. Marie	Ontario	North Bay	M	51	Priv. Pract.	4	0	Civil litigation
2010/09/30	Brockville	Ontario	Brockville	M	50	Priv. Pract.	1	0	Civil litigation
2010/09/30	Ottawa	Ontario	Ottawa	M	59	Admin. Trib.	N/A	N/A	Judge
2010/09/30	Montréal	Québec	Montréal	F	51	Priv. Pract.	N/A	N/A	Criminal law
2010/09/30	Rouyn-Noranda	Québec	Val-d'Or	M	51	Priv. Pract.	2	0	Business Law
2010/10/29	New Westminster	British Columbia	Vancouver	M	54	Supreme Court	N/A	N/A	Registrar
2010/10/29	Milton	Ontario	Milton	M	54	Prov. Gov.	N/A	N/A	Criminal law
2010/10/29	Vancouver	British Columbia	Vancouver	F	61	Prov. Court	N/A	N/A	Judge
2010/10/29	London	Ontario	Oakville	M	55	Priv. Pract.	1	0	Family law
2010/10/29	Ottawa	Ontario	Ottawa	F	53	Fed. Gov.	N/A	N/A	Tax law
2010/11/01	Barrie	Ontario	Barrie	M	56	Priv. Pract.	4	0	Family law
2011/02/03	Winnipeg	Manitoba	Winnipeg	F	47	Prov. Gov.	N/A	N/A	Constitutional Law
2011/02/03	Winnipeg	Manitoba	Winnipeg	M	40	Priv. Pract.	67	0	Civil litigation
2011/02/03	Halifax	Nova Scotia	Amherst	F	48	Prov. Court	N/A	N/A	Judge
2011/02/03	Hamilton	Ontario	St. Catharines	M	60	Priv. Pract.	16	0	Labour
2011/02/03	London	Ontario	London	M	59	Priv. Pract.	29	0	Family law
2011/02/03	Toronto	Ontario	Ottawa	F	61	Priv. Pract.	209	305	Personal Injury
2011/02/03	Windsor	Ontario	Essex	M	61	Priv. Pract.	3	0	Administrative
2011/02/03	Kingston	Ontario	Kingston	M	49	Priv. Pract.	6	0	Family law
2011/02/03	Toronto	Ontario	Toronto	M	60	Priv. Pract.	305	957	Civil litigation
2011/02/03	Montreal	Québec	Montreal	M	61	Priv. Pract.	203	448	Commercial Law
2011/02/03	Montreal	Québec	Montreal	M	59	Priv. Pract.	1	0	Criminal law
2011/02/03	Montreal	Québec	Montreal	M	57	Priv. Pract.	86	243	Commercial Law
2011/03/03	Edmonton	Alberta	Calgary	M	55	Fed. Gov.	N/A	N/A	Civil litigation
2011/03/03	Lethbridge	Alberta	Lethbridge	M	56	Priv. Pract.	10	0	Civil litigation

First Appointed Date	City Appointed to	Province Appointed to	City of Employment/ Origin	Gender	Age	Employment	LCL Size of firm	NTL Size of firm	Area of practice/ Position
2011/03/03	Calgary	Alberta	Calgary	M	64	Prov. Court	1	0	Judge
2011/03/03	Edmonton	Alberta	Edmonton	M	51	Priv. Pract.	6	0	Civil litigation
2011/03/03	Windsor	Ontario	Mississauga	M	58	Priv. Pract.	1	0	Criminal law
2011/03/03	Hamilton	Ontario	Hamilton	F	46	Priv. Pract.	1	0	Matrimonial Law
2011/03/03	Montreal	Québec	Saint-Jérôme	M	53	Priv. Pract.	19	33	Municipal
2011/03/03	Saskatoon	Saskatchewan	Saskatoon	M	62	Priv. Pract.	6	478	Civil litigation
2011/03/03	Moose Jaw	Saskatchewan	Regina	F	57	Court of Appeal	N/A	N/A	Registrar
2011/03/13	Kitchener	Ontario	Kitchener	M	64	Priv. Pract.	2	0	Family law

Income Tax Act

R.S.C., 1985, c. 1 (5th Supp.)

An Act respecting income taxes

Provision of information

Where taxpayer information may be disclosed

241 (4) An official may:

(g) use taxpayer information to compile information in a form that does not directly or indirectly reveal the identity of the taxpayer to whom the information relates;

Loi de l'impôt sur le revenu

L.R.C. (1985), ch. 1 (5^e suppl.)

Loi concernant les impôts sur le revenu

Communication de renseignements

Divulgence d'un renseignement confidentiel

241 (4) Un fonctionnaire peut :

g) utiliser un renseignement confidentiel en vue de compiler des renseignements sous une forme qui ne révèle pas, même indirectement, l'identité du contribuable en cause;

Pre-Appointment Income Study Methodology

STEP 1:

CRA is given a list of several hundred judges appointed in recent years. The list includes names, appointment dates and the cities of employment/practice prior to employment. This is public information. CRA is also supplied with an accompanying table of annual puisne judge salaries and Consumer Price Index values.

ID	NAME	APPOINTED	DATE	YEAR	CPI	JUDGE SALARY
1	Smith, David M.	Toronto	03Mar2012	2006	109.1	\$244,700
2	Jones, Olivia	Vancouver	24Jul2013	2007	111.5	\$252,000
3	Chang, Paul	Winnipeg	12Oct2011	2008	114.1	\$260,000
4	Tellier, Louise J.	Montreal	16Jan2014	2009	114.4	\$267,200
		.		2010	116.5	\$271,400
		.		2011	119.9	\$281,100
		.		2012	121.7	\$288,100
		.		2013	122.8	\$295,500
		.		2014	125.2	\$300,800
		.		2015	127.1	\$308,600

STEP 2:

From the information given, plus knowledge of the employer listed on judges' T4 forms, CRA identifies the judges on the list within its tax return records and retrieves returns for the five years prior to the year of appointment.

CRA then derives a single statistic for each judge defined as the average RATIO of pre-appointment net income (adjusted according to the CPI into equivalent dollars in the year following appointment) to the net income of a puisne judge in the year following appointment. The year of appointment is ignored as incomes will be mixed between pre- and post-appointment.

No intermediate figures leave CRA.

Sample RATIO calculation for a judge appointed in 2011

Net pre-appointment Income:

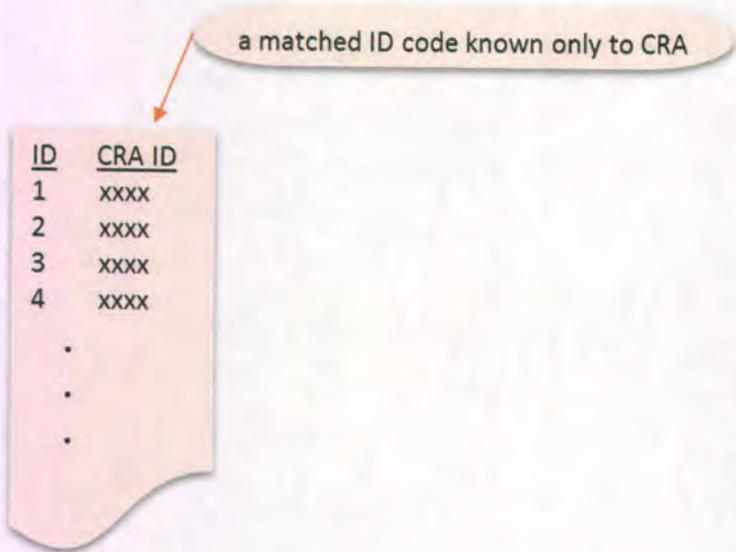
2006	\$142,687
2007	\$178,243
2008	\$165,399
2009	\$183,288
2010	\$184,654

Adjusted to 2012 dollars via CPI:

2006	\$159,166
2007	\$194,549
2008	\$176,416
2009	\$194,984
<u>2010</u>	<u>\$192,896</u>
Mean	\$183,602

Net Judge Salary in 2012: \$187,265

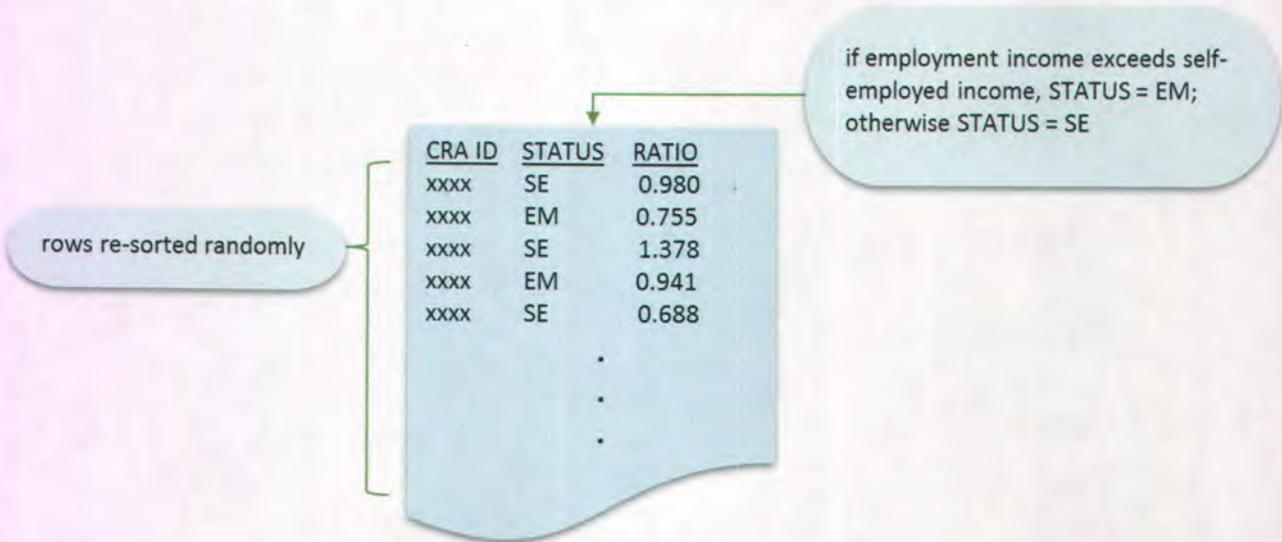
RATIO = $\$183,602 / \$187,265 = 0.980$



Before releasing any results, CRA generates a random 4-digit code to be associated with each judge and shuffles the list of judges so that no links can be made with individual judges by means of the final CRA reports.

STEP 3:

The product CRA releases is an anonymized list of the ratios of judges' pre-appointment to post-appointment net incomes. The list also contains a flag indicating whether the judge, prior to appointment, was employed or self-employed (declaring professional/business income from the practice of law). In cases where there is a mixture of both types of income, this determination is based on the source of the majority of the income.



JUDICIAL COMPENSATION AND BENEFITS COMMISSION

SUBMISSION

of the

CANADIAN SUPERIOR COURTS JUDGES ASSOCIATION

and the

CANADIAN JUDICIAL COUNCIL

on the

GOVERNMENT'S PROPOSED PRE-APPOINTMENT INCOME STUDY

January 29, 2016

Pierre Bienvenu, Ad. E.

Azim Hussain

Norton Rose Fulbright Canada LLP

**Counsel for the Canadian Superior Courts Judges Association and
the Canadian Judicial Council**

TABLE OF CONTENTS

I.	OVERVIEW.....	1
II.	THE GOVERNMENT’S REQUEST IS UNTIMELY.....	3
III.	THE GOVERNMENT’S PROPOSED PAI STUDY WILL NOT PROVIDE THE COMMISSION WITH USEFUL INFORMATION TO DISCHARGE ITS MANDATE.....	6
	A. The pre-appointment income of judges is irrelevant to the inquiry of the Commission	6
	B. The proposed PAI study is potentially self-serving and, as such, inherently suspect.....	9
	C. The PAI study would generate incomplete data.....	11
IV.	PRIVACY CONCERNS.....	12
V.	ORDER SOUGHT	13

I. OVERVIEW

1. These submissions to the Judicial Compensation and Benefits Commission (the “**Commission**”) are made on behalf of the Canadian Superior Courts Judges Association (the “**Association**”) and the Canadian Judicial Council (the “**Council**”) in response to the Government of Canada’s request that the Commission ask the Canada Revenue Agency (“**CRA**”) to undertake a study of the pre-appointment income of judges that the Government has appointed between 2004 and 2014 (the “**PAI study**”).
2. In support of this unprecedented request, presented at a most inopportune time, the Government asserts that the proposed study would generate data that “would be relevant to and highly probative of a central question before the Commission; namely, whether the judicial salary is adequate to attract outstanding candidates to the judiciary.” The Government also asserts that “[t]he study would be responsive to specific requests for data made by both the 2003 and 2007 Commissions.”¹
3. Neither of these assertions is correct. Indeed, as demonstrated in this submission, the one Commission that was presented with pre-appointment income data came to the *opposite* conclusion. After carefully considering the question of the usefulness and relevance of such data, on the basis of full submissions by the Government and the judiciary, the Block Commission stated:

90. We do not believe that a snapshot of appointees’ salaries prior to appointment is particularly useful in helping to determine the adequacy of judicial salaries. Such a study does not tell us whether judicial salaries deter outstanding candidates who are in the higher income brackets of private practice from applying for judicial appointment.
4. The Association and the Council have serious concerns about the Government’s proposed PAI study. The submission of the Association and the Council is that the Government’s proposed PAI study will not provide the Commission with any useful or reliable information, while the collection of that information clearly engages deeply rooted privacy concerns on the part of sitting judges. The fundamental threshold concern

¹ Submissions of the Government of Canada on the Proposal for a Pre-Appointment Income Study (“**Government’s PAI Submission**”) at para. 1.

of the Association and the Council, however, relates to the untimely nature of the Government's proposal.

5. The Government is asking the Commission to decide, as a preliminary matter, whether the Commission and the parties should invest the time and resources required to conduct, over the next two to four months, a study into the pre-appointment income of recent appointees to the Bench. With respect, the Commission is not yet in a position to make this decision, which would be certain to delay the Commission's report beyond the statutory deadline of June 30, 2016. None of the parties have yet briefed the Commission on its mandate or the approach that previous Commissions have taken to determining the adequacy of judicial salaries. The parties have not even put forward their respective positions and supporting evidence on the issue of judicial salaries, the very issue on which the Government's proposed PAI study is supposed to assist the Commission.
6. The Commission needs to hear the parties' full submissions in order to properly assess the alleged usefulness and reliability of the information that the Government's proposed PAI study would generate, as well as the separate question of whether it would be appropriate for the Commission itself to supervise the design and execution of a study into the pre-appointment income of sitting judges.
7. For the reasons elaborated below, the Association and the Council submit that the Commission should decline the Government's request at this stage, while reserving the possibility, after the Commission has received the parties' submissions on all of the issues, including the issue of judicial salaries, of seeking additional information that the Commission might consider relevant to its inquiry.
8. The judiciary is confident that once it is fully briefed on the issues, this Commission, much like the Block Commission, will conclude that PAI data concerning sitting judges is irrelevant to the Commission's inquiry. The judiciary also explains below the reasons why, in its submission, the PAI data is potentially self-serving and would not meaningfully fill gaps in the data otherwise available to the Commission.

II. THE GOVERNMENT'S REQUEST IS UNTIMELY

9. The mandate of the Commission is set out in s. 26 of the *Judges Act*, which reads, in part, as follows:

Commission

26(1) The Judicial Compensation and Benefits Commission is hereby established to inquire into the adequacy of the salaries and other amounts payable under this Act and into the adequacy of judges' benefits generally.

Factors to be considered

- (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;
 - (b) the role of financial security of the judiciary in ensuring judicial independence;
 - (c) the need to attract outstanding candidates to the judiciary; and
 - (d) any other objective criteria that the Commission considers relevant.
10. In considering the adequacy of judicial salaries in light of the statutory criteria just cited, past Commissions – both Triennial and Quadrennial – have traditionally relied on two principal comparators: (a) the remuneration of DM-3s, the most senior level of deputy ministers within the federal Government;² and (b) the incomes of senior lawyers in the private practice of law in Canada.
11. While there has been some variation in the treatment of these comparators from Commission to Commission, a clear consensus has emerged to the effect that these are the two key comparators.
12. With respect to the DM-3 comparator, the Block Commission noted that "[t]he DM-3 level [...] has been a comparator for nearly every previous commission, and we believe, like

² The DM-4 level is actually the highest, but following the creation of the DM-4 level, the judiciary agreed for the time being not to consider that to be the relevant comparator since the number of people at that level has been low (it is currently three).

the Courtois Commission, that this ‘reflects what the marketplace expects to pay individuals of outstanding character and ability, which are attributes shared by deputy ministers and judges’.³ The Levitt Commission commented in particular on the evolution of the DM-3 comparator, finding that a consensus had arisen from past Commissions that there should be a rough equivalence between the salaries of federally appointed puisne judges and the midpoint of the remuneration of DM-3s:

48. In arriving at its judgment about the weight to be accorded to a discrepancy between judges’ salaries and the total cash compensation of the public sector comparator group when formulating its recommendation as to puisne judges’ salaries, the Drouin Commission cited with approval a submission made by the Government to the 1993 Triennial Commission to the effect that judicial salaries should be dealt with on the basis “that there should be a rough equivalence to the DM-3 midpoint”. The Drouin Commission also observed that the salaries of judges “should not be permitted to lag materially behind the remuneration available to senior individuals within the Government”, and that “[t]his concept of rough equivalence expressly recognizes that while the DM-3s and judges do not perform the same work, there is a basis for approximate remuneration parity”. The McLennan Commission found no basis in the Judges Act for employing the concept of rough equivalence with a comparator group. The Block Commission framed its recommendation as to salary in terms of a “rough equivalent”. After considering the evidence in light of its mandate, the Commission agrees with the conclusion of the Drouin and Block Commissions that the “rough equivalence” standard is a useful tool in arriving at a judgment as to the adequacy of judicial remuneration, because this concept reflects the judgmental (rather than mathematical) and multi-faceted nature of the enquiry.⁴

13. As discussed further below, the Government asked the Block Commission to consider the pre-appointment income of recently appointed judges as a comparator. The Block Commission, after hearing the parties’ full submissions, rejected the Government’s proposal on the basis of relevance.
14. The Government is again asking the Commission, now differently composed, to assess the relevance and reliability of pre-appointment income, but this time it is asking the Commission to make its decision as a preliminary matter, before the parties have set out

³ Block Report at para. 103

⁴ Levitt Report at para. 48.

their positions on judicial salaries, put any evidence before the Commission, or made any submissions.

15. The position might be different if the parties agreed that the pre-appointment income of recently appointed judges was a legitimate and useful comparator. However, this is not the case. As set out below, the submission of the Association and the Council is that the Government's proposed PAI study will return irrelevant and unreliable information, is potentially self-serving and therefore inherently suspect. Moreover, the collection of this data would unnecessarily encroach on the privacy rights and legitimate expectations of sitting judges.
16. Proceeding with any PAI study at this point will also delay the quadrennial process and prevent the Commission from completing its mandate by the statutory deadline of June 2016. According to the Government, the PAI study would take between 2-4 months. Further delay would inevitably be caused by the need for the judiciary to have an expert review, analyze and possibly file an expert report on this subject on behalf of the Association and the Council. The Government itself may also wish to do this. The parties would then have to be given an opportunity to make submissions to the Commission on the data generated and the expert evidence filed.
17. It is important to note that the Government had the opportunity to raise this matter at an earlier stage. The Government held a kickoff meeting with the Association and the Council in connection with the present Quadrennial Commission in February 2015. At that meeting, consistent with the Levitt Commission's process recommendations, the parties committed to working collaboratively in the lead-up to the Commission inquiry. Correspondence was exchanged in the following months. The Government did not at that time disclose its intention to ask the Commission to conduct a PAI study.
18. Since summer 2015, the parties have been working with CRA in connection with the collection of data to be presented to this Commission on the income of self-employed lawyers. Again, the Government did not, in that context, disclose its intention in relation to a possible PAI study. In fact, the Government did not raise the prospect of a PAI study until late December 2015, with the end result that if a PAI study is to proceed, the Commission will be unable to issue its report in accordance with the statutory deadline.

19. In such circumstances, the judiciary submits that for procedural reasons alone and with a view to promoting the orderly and timely conduct of the inquiry, the better course for the Commission is to decline the Government's request at this stage. Should the Commission consider that additional information is required for its inquiry after the parties' positions are known, have been briefed, and the Commission has been provided with the parties' evidence in support of their respective positions, it can always seek additional information from the parties.

III. THE GOVERNMENT'S PROPOSED PAI STUDY WILL NOT PROVIDE THE COMMISSION WITH USEFUL INFORMATION TO DISCHARGE ITS MANDATE

20. When making recommendations on judicial salaries, the Commission is required to consider the criteria set out in s. 26(1.1) of the *Judges Act*, cited above. The PAI study will not assist the Commission in its application of the statutory criteria and is irrelevant to the Commission's inquiry. Moreover, the data generated by the PAI study is potentially self-serving and would not provide a complete picture of the pre-appointment income of judges.

A. The pre-appointment income of judges is irrelevant to the inquiry of the Commission

21. The Government states that its proposed PAI study is responsive to the recommendations of the McLennan and Block Commissions that the Government and judiciary work together to provide pre-appointment income data to the Commission.⁵ This is incorrect. The Government's proposed PAI study presents the same difficulties that led the Block Commission to reject the usefulness of such data.

22. The Quadrennial Commission is required under s. 26(1.1)(c) of the *Judges Act* to determine whether judicial salaries are sufficient "to attract outstanding candidates to the judiciary". While the McLennan Commission and the Block Commission both speculated that pre-appointment income data could be a part of that determination, neither Commission endorsed the collection or use of any such data as *prima facie* relevant. To the contrary, the Block Commission concluded that the pre-appointment data in isolation was not relevant.

⁵ Government's PAI Submission at para. 14-16.

23. The McLennan Commission was “troubled by the difficulties in obtaining appropriate current information on the income levels of self-employed lawyers in private practice”.⁶ At that time, 2003-2004, the CRA data was nowhere near the level of quality as it is now, given the refinement of the methodology since that time. It is in that context that the McLennan Commission recommended that the Government and judiciary work together to develop a reliable set of statistical evidence concerning the income of self-employed lawyers, noting that the statistical evidence could “be expanded to get some appreciation as to the income levels of those lawyers who are appointed to the judiciary.”⁷ The McLennan Commission speculated that “[s]tatistical evidence could be gathered over time from those who were appointed to the bench in a way that would preserve their anonymity and privacy”, although it admitted that “[t]here may be other ways.”⁸
24. It is important to note that, when making these comments, the McLennan Commission did not have any pre-appointment income data before it or even any specific proposal for the collection of pre-appointment income data. Also, the Commission had not received any submissions from the parties on the potential relevance of any such pre-appointment income data. In any case, the McLennan Commission did not see pre-appointment income data as useful in and of itself, but rather as just one component of a potential larger study into the motives of lawyers for accepting judicial appointments.⁹
25. During its preparations for the Block Commission, the Department of Justice asked CRA to collect data on the pre-appointment income of judges appointed between 1995 and 2007. The Government subsequently provided this data to an outside consultant and included the resulting PAI study in its Reply Submissions. The Government did this without any prior notice or consultation with the Association or the Council.

⁶ McLennan Report at 91.

⁷ McLennan Report at 92.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.* In this regard, the Government raises a series of rhetorical questions at para. 7 of its PAI Submission: “How would their life as a judge compare to life as a lawyer? Will they enjoy the lifestyle and work? How will their lifestyle change? How will it affect their future and their dependents [*sic*]?” The PAI study would not shed light on these questions or on some of the arguably more relevant questions that bear on the decision to accept a judicial appointment, such as: How important a factor is the potential appointee’s desire to contribute to public service?

26. The Government's PAI study before the Block Commission purported to provide information on the percentage of self-employed lawyers who received an increase in income upon their appointment to the Bench compared with those who received a decrease in income. The Government relied on this report to support its position that "current judicial salaries are not a disincentive to attracting significant numbers of judges who enjoyed high pre-appointment incomes".¹⁰
27. The Association and the Council strongly objected to the inclusion of the PAI study in the Government's Reply Submissions. The Association and the Council were concerned with the manner in which the Government proceeded to obtain the pre-appointment income data, and the appropriateness of gathering such data, as well as the reliability and relevance of the data.
28. The Block Commission expressed its regret that the collection of the pre-appointment income data was "a source of acrimony between the parties",¹¹ but declined to comment on the procedural issues or the reliability of the data. Instead, the Block Commission simply rejected the usefulness of the Government's PAI study because it did not have any relevance to the inquiry the Commission was required to perform under the *Judges Act*, beyond the obvious point that the data "only served to confirm that some appointees earn less prior to appointment and some earn more."¹²
29. Contrary to the Government's key assertion that the PAI study would generate data that "would be relevant to and highly probative of a central question before the Commission",¹³ the Block Commission, having had the benefit of full submissions from the parties, and the necessary time fully to consider the issue, including the study itself, rejected it as not particularly useful in helping to determine the adequacy of judicial salaries. The full relevant passage is the following:

90. We do not believe that a snapshot of appointees' salaries prior to appointment is particularly useful in helping to determine the adequacy of judicial salaries. Such a study does not tell us whether judicial salaries deter outstanding

¹⁰ Reply Submissions of the Government of Canada to the Block Commission at para. 21.

¹¹ Block Report at para. 89.

¹² *Ibid.*

¹³ Government's PAI Submission at para. 1.

candidates who are in the higher income brackets of private practice from applying for judicial appointment. A study that revealed this information would be more helpful in determining the adequacy of judicial salaries. Ideally, this information would be obtained through a targeted survey of individuals who were at the higher end of the earnings scale and who could be objectively identified as outstanding potential candidates for judicial appointment. We acknowledge however the difficulties inherent in the design and implementation of any such survey. Such information might also be indirectly obtained through an analysis of whether the number of high-earning appointees to the Bench is increasing or decreasing over time.¹⁴

30. The Government's proposed PAI study will not assist the Commission in determining whether "judicial salaries deter outstanding candidates who are in the higher income brackets of practice from applying for judicial appointment."
 31. All the PAI study will confirm is the obvious point that the judicial salary was sufficient to attract those lawyers who were appointed, or at least was not enough of a disincentive to detract them. The study will not say anything about those who have not applied, yet would be outstanding candidates.
 32. As with the Government's PAI study before the Block Commission, all the Government's proposed PAI study will do is "confirm that some appointees earn less prior to appointment and some earn more".¹⁵
- B. The proposed PAI study is potentially self-serving and, as such, inherently suspect**
33. Along with providing information which is neither relevant nor probative to the central issue before the Commission, the Government's proposed PAI study raises the prospect of a self-serving comparator being used to perpetuate in the future an arguably inadequate level of judicial compensation.
 34. The backdrop to the proposed PAI study is the reality that the Government, through its ability to select judicial appointees, ultimately has control of the input into the proposed study. It will be recalled, in this regard, that in 2006, the Government changed the terms

¹⁴ Block Report at para. 90 [emphasis added].

¹⁵ Block Report at para. 89.

of reference of the federal Judicial Advisory Committees by abolishing the requirement to differentiate between qualified candidates who are "highly recommended" for judicial appointment, from those who are simply "recommended".¹⁶

35. If the Commission were to adopt the pre-appointment income of recently appointed judges as a comparator, the Government could use it in the future for the self-serving purpose of perpetuating the appearance that judicial salaries are adequate. That is, the Government could, simply by appointing lesser-earning lawyers, modify to its advantage the "average RATIO of pre-appointment net income [...] to the net income of a puisne judge in the year following appointment".¹⁷
36. The fallacy in the path proposed by the Government is the fact that once established as a comparator (which it cannot legitimately be), the PAI data could then be referred to by the Government as a conclusive indication that the judicial salary is adequate because a number of appointees increased their income upon appointment, while others accepted an appointment even if it resulted in a reduction in their compensation—an argument for all seasons.
37. Related to this inherent defect is the possibility that the recent trend towards appointing an increasing number of lawyers from the public sector, who generally earn less than lawyers in private practice, will continue, despite the fact that a strong majority of the Canadian judiciary has traditionally been composed of appointees from private practice.¹⁸ The Block Commission took note of the unfortunate situation in the United States where a majority of judicial appointments used to be filled from the private sector, but the position had since shifted and the percentages gradually inverted.¹⁹
38. As can be seen, in addition to being irrelevant to the inquiry of the Commission for the reasons given by the Block Commission, the PAI data is potentially self-serving and, for

¹⁶ See Guidelines for Advisory Committee Members, December 2006: <http://www.fja-cmf.gc.ca/appointments-nominations/committees-comites/guidelines-lignes-eng.html#Assessments>.

¹⁷ Government's PAI Submission, Tab 10 "Pre-Appointment Income Study Methodology" at 1.

¹⁸ Government's PAI Submission at para. 30: "the number of judges appointed from the public sector increased significantly from 29% to 36% since the last Quadrennial Commission process"; Block Report at para. 73: "between April 1, 2004 and March 31, 2007, 78% of new Canadian judges came from private practice".

¹⁹ Block Report at para. 72.

this additional reason, does not warrant the attention or justify expending the resources of the Commission and the parties.

C. The PAI study would generate incomplete data

39. The Government states that its proposed PAI study would fill in some of the gaps and inherent limitations in the data presented to past Commissions, in that it would include categories of individuals who may be eligible for appointment yet who are not currently included in the CRA private-practice data.

40. The Government's proposed PAI study would not remedy any alleged problems with the data presently available to the Commission, and, to the contrary, would introduce new challenges.

- The Government criticizes the CRA private-practice data because it only includes 21% of the total number of lawyers practising in any given year. However, the CRA private-practice income data is not, and never was, designed to be a comprehensive analysis of the incomes of all lawyers in Canada. Instead, the parties have agreed to limit the collection of the data (through the application of filters such as percentiles and minimum income) in order to produce a data set that approximates the likely pool of judicial candidates. For example, if the Government intended to include all lawyers in the CRA private-practice data set, it would not have agreed to instruct CRA to collect the income of lawyers between the ages of 35 and 69. In this regard, the 92,163 figure which the Government cites as the number of practising lawyers in 2013 would include a significant number of lawyers who do not even meet the bare eligibility rules under the *Judges Act*, because they have been practising for less than ten years.
- The Government's proposed PAI study would not address the stated concern with the CRA private-practice income data that it does not capture the growing number of lawyers who operate as professional corporations (or set up a family trust). Indeed, the Government's proposed PAI study would suffer from the same weakness. While CRA would be able to obtain the filings of any judge who also earned income through a professional corporation (or family trust) prior to appointment, the reported income in the judge's tax return would likely be incomplete since a professional corporation is normally used either to defer the payment of dividends, or to pay dividends (or distribute income in the case of family trusts) to the taxpayer's spouse and/or children, in order to reduce the tax liability of the lawyer through income splitting. Accordingly, the filings of recently appointed judges who had operated through professional corporations would likely consistently under-report the appointee's actual pre-appointment income.
- Finally, the Government states that its proposed PAI study would be useful because it would include the pre-appointment income of judges who were appointed from the public sector. However, information on the salary bands of public-sector lawyers is readily available without the need to undertake a PAI

study. The Government itself has submitted this information in the past, including information about pension and other benefits. It should be noted that the latter information, namely the value of the pension and benefit entitlements of public sector appointees, would not be reflected in the PAI study, another shortcoming. Moreover, the inclusion of the pre-appointment income of judges who were appointed from the public sector would certainly not assist the Commission in determining whether, as the Block Commission put it, “judicial salaries deter outstanding candidates who are in the higher income brackets of private practice from applying for judicial appointment”.

41. The Association and the Council recognize that there are limitations inherent in the CRA private-practice income data. That being said, the parties have come a long way from the McLennan Commission days, when neither party could agree on the usefulness or reliability of the data. The Government’s proposed PAI study would only serve to open a new debate between the parties on the usefulness or reliability of the data placed before the Commission. It is respectfully submitted that the Government’s concerns with the CRA private-practice data set are better addressed by working collaboratively with the judiciary in order to refine the existing data set, rather than by asking the Commission to undertake an invasive study into the pre-appointment income of sitting judges.

IV. PRIVACY CONCERNS

42. Against the backdrop of the demonstrated lack of relevance of the data, the Association and the Council submit that it is inappropriate for the Government to seek to collect and rely upon pre-appointment income data of judges obtained from CRA without their consent in the context of the Commission process. The data would relate to a small identifiable group of judges, the vast majority of whom would be sitting judges. It would be derived from individual tax returns, filed with an expectation of privacy, and which reflect the personal financial affairs of the individuals in question.
43. In this regard, the proposed PAI study would be markedly different from the CRA data on self-employed lawyers. Unlike the latter, which is selected based on industry codes for legal practice and draws from a pool of tens of thousands of lawyers, the PAI study would be based on individuals identified by name, who are only a couple of hundred in number.
44. In addition to its lack of relevance and the potentially self-serving nature of the data that would be generated by the PAI study, the Government’s proposed study clearly engages

the privacy rights and legitimate expectations of sitting judges. This is a further reason to decline the Government's request.

V. ORDER SOUGHT

45. The Association and the Council respectfully request that this Commission decline at this stage the Government's preliminary request that CRA be mandated to conduct a study on the pre-appointment income of judges appointed between 2004-2014, all the while recognizing that such an order would not foreclose the possibility for the Commission to make a subsequent request for additional information from the parties, at the appropriate time in the course of its inquiry, should the Commission consider it useful.

The whole respectfully submitted on behalf of the
Canadian Superior Courts Judges Association and
the Canadian Judicial Council

Montréal, January 29, 2016

Norton Rose Fulbright Canada LLP

Pierre Bienvenu, Ad. E.

Azim Hussain

Norton Rose Fulbright Canada LLP

1 Place Ville Marie

Suite 2500

Montréal, Québec H3B 1R1

***Judicial Compensation
and Benefits Commission***



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

99 Metcalfe Street
Ottawa, Ontario K1A 1E3

Chairperson/Président
Gil Rémillard

Members/Membres
Margaret Bloodworth
Peter Griffin

Executive Director/Directrice exécutive
Louise Meagher

Tel./Tél. : 613-995-5300
e-mail/courriel: info@quadcom.gc.ca

Ruling Respecting Preliminary Issues: Pre-Appointment Income Study and Representational Costs of Prothonotaries

February 18, 2016

Gil Rémillard (Chair); Margaret Bloodworth (Commissioner); Peter Griffin (Commissioner)

Pre-appointment income study: Counsel for the Attorney General of Canada has requested that the Commission undertake a study of the pre-appointment income of sitting judges appointed between the years 2004 and 2014 by the Federal Government according to a methodology to be established by the Commission in conjunction with the parties and Canada Revenue Agency. Canada Revenue Agency would be asked by the Commission to provide the requested information in accordance with that methodology. The parties accept that this would require between two and four months from initiation to complete.

The Commission received written submissions from counsel for the Attorney General, counsel for the Canadian Superior Courts Judges Association and the Canadian Judicial Council and from counsel for the Federal Court of Canada Prothonotaries.

Representational costs of Prothonotaries: Counsel for the Prothonotaries has requested that the Commission immediately recommend that the prothonotaries receive full funding for their representational costs in connection with the Commission process.

The Commission received written submissions from counsel for the Prothonotaries and counsel for the Attorney General.

The Commission convened a telephone conference call on February 8, 2016 to hear oral submissions from counsel on both requests and reserved its decision.

The Commission has carefully considered the written and oral submissions of counsel on both issues and, after due deliberation, has determined as follows:

With respect to the pre-appointment income study, the Commission is not prepared to undertake or order such a study at this time for the following reasons:

1. At this point, the Commission has received a preliminary indication of the issues that it will have to consider. It has not yet received the detailed submissions in accordance with its established schedule or conducted the formal hearings that will enable the Commission to focus on the exact positions taken by the Attorney General, the Judiciary, the Prothonotaries or any other parties, and the arguments and evidentiary support for them. To commission such a study at this time is premature;
2. Without the benefit of a fully developed set of submissions and a record, the benefits of such a study are not established on what is now before us; and
3. The delay attendant upon such a process will inevitably cause the Commission to be unable to report to the Minister of Justice within the time set by the provisions of the *Judges Act*. If the Minister of Justice is to be requested to permit a delay to its report, the Commission requires a clearer justification for doing so than exists at present.

Accordingly, the Commission declines to order or request a pre-appointment income study at this stage of its proceedings.

With respect to the representational costs for Prothonotaries, the Commission is not prepared to make such a recommendation at this time.

Counsel for the Prothonotaries has raised a number of reasons why he argues that the cost allocation applicable in the *Judges Act* is not reasonable or fair to apply to the Prothonotaries. These include:

1. the disproportionate burden of the costs that members of the group must bear in relation to judges due to their small numbers,
2. the smaller remuneration base, including the lack of an incidental allowance, from which Prothonotaries have to meet the costs and
3. the apparent lack of equity in comparison with Military Judges who are compensated for the total costs of the pay review process applicable to them.

However, in light of the provisions of section 26.3 of the *Judges Act*, the Commission is not satisfied that it is appropriate to make such a recommendation at this early stage in the Commission's process, separate from the report and recommendations that will follow its consideration of detailed written submissions and oral submissions at formal hearings.

Accordingly the Commission declines to issue a recommendation on representational costs for Prothonotaries at this stage of the proceedings.

JUDICIAL COMPENSATION AND BENEFITS COMMISSION

REPLY SUBMISSION

of the

CANADIAN SUPERIOR COURTS JUDGES ASSOCIATION

and the

CANADIAN JUDICIAL COUNCIL

March 29, 2016

Pierre Bienvenu, Ad. E.

Azim Hussain

Norton Rose Fulbright Canada LLP

**Counsel for the Canadian Superior Courts Judges Association and
the Canadian Judicial Council**

TABLE OF CONTENTS

OVERVIEW	2
I. THE GOVERNMENT’S ATTEMPT AT RE-LITIGATING ISSUES	3
II. REPLY TO THE GOVERNMENT’S POINTS ON RE-LITIGATED ISSUES	8
A. DM-3 comparator	8
1. DM-3 size	9
2. Tenure.....	9
3. Compensation measures.....	10
4. Evidence regarding income of lawyers	11
5. Consideration of general trends.....	12
B. Inclusion of DM performance pay.....	14
C. Filters to analyze CRA self-employed lawyers data.....	15
1. 65 th vs. 75 th percentile.....	15
2. Age-weighting.....	16
3. Low-income exclusion	17
4. Top 10 CMAs	17
D. Supernumerary status as incentive	17
E. Other benefits to the judiciary.....	18
F. IAI as basis for statutory indexation.....	18
G. Objectivity as overarching reason to reject attempts to re-litigate	19
III. REPLY TO OTHER ISSUES RAISED BY THE GOVERNMENT	19
A. Economic conditions	19
B. Attracting outstanding candidates	21
C. Value of the annuity	21
D. CPI as alternative to IAI as basis for statutory indexation	23
E. Pre-appointment income study.....	27
F. Quality-of-life study	27
G. Methodological issue in the CRA self-employed lawyers data.....	28
IV. CONCLUSION	32
APPENDIX A – PAST GOVERNMENT SUBMISSIONS AND COMMISSION CONCLUSIONS ON DM-3 COMPARATOR	
APPENDIX B – REPORT OF MS. SANDRA HAYDON	
APPENDIX C – REPORT OF MR. DEAN NEWELL	
APPENDIX D – REPORT OF PROF. DOUG HYATT	

OVERVIEW

1. This Reply Submission of the Canadian Superior Courts Judges Association (“**Association**”) and the Canadian Judicial Council (“**Council**”) addresses the main arguments made by the Government of Canada in its submission dated February 29, 2016 (“**Government’s Submission**”). The Reply Submission will be complemented by counsel’s oral argument at the public hearings.
2. The thrust of this Reply Submission is that
 - (i) the Government has failed to justify its proposed recommendation that the statutory annual adjustments of judicial salaries be based on the CPI rather than the IAI;
 - (ii) the Commission must continue to use the DM-3 comparator to assess the adequacy of judicial salaries;
 - (iii) the judiciary’s proposed increase in judicial salaries articulated in the main Submission filed on February 29, 2016 (“**Judiciary’s Submission**”) is justified in light of the factors set out in s. 26(1.1), the total compensation of DM-3s and the prevailing income of self-employed lawyers.
3. The mandate of the Commission under s. 26 of the *Judges Act* is to inquire into the adequacy of judicial compensation and benefits. The Government’s Submission provides little assistance to the Commission to accomplish that mandate. Instead, the Government has chosen to devote a significant part of its Submission to re-litigate issues that were resolved sixteen years ago, going back to the Drouin Commission of 1999-2000. This approach undermines the constitutional requirements of the Quadrennial Commission and regrettably contributes to creating an adversarial climate to the process before the Commission.
4. The Judiciary’s Submission and the present Reply Submission seek to be responsive to the Commission’s needs in order to carry out its mandate under s. 26 of the *Judges Act*. To address some of the issues raised in the Government’s Submission, namely the proposal to substitute the CPI for the IAI, the appropriate filters in the analysis of CRA data, and the value of the judicial annuity, the Association and the Council have included

expert reports from Ms. Sandra Haydon (filters in analysis of CRA data), Mr. Dean Newell (value of the judicial annuity), and Prof. Doug Hyatt (IAI vs. CPI).

I. THE GOVERNMENT'S ATTEMPT AT RE-LITIGATING ISSUES

5. Many of the issues raised in the Government's Submission in connection with judicial salaries and benefits have been addressed by past Commissions. The Government's attempt at re-litigating these issues is disrespectful of both the constitutional process and this Commission. The implicit message to this Commission is that whatever it decides on the various analytical issues leading to its substantive recommendations, the Government will, if those decisions are not to its liking, re-litigate them in the next quadrennial cycle.
6. As argued in the Judiciary's Submission, it is an affront to the Commission process, to the reports and recommendations of past Commissions and to common sense, to act as if none of the determinations of past Commissions had any value whatsoever.
7. The Association and the Council reject in the strongest possible terms the Government's attempt, in the absence of demonstrated change, at re-litigating issues that are the subject of consensus among past Commissions. This entails wasted time and resources for all concerned. As the Block Commission and the Levitt Commission recommended in Recommendation 14 and Recommendation 10 respectively:

The Commission recommends that: Where consensus has emerged around a particular issue during a previous Commission inquiry, in the absence of demonstrated change, such consensus should be taken into account by the Commission, and reflected in the submissions of the parties.
8. Moreover, such attempts at re-litigation strain the relationship between the judiciary and the Government, which explains Recommendation 11 of the Levitt Commission:

The Commission recommends that: The Government and the judiciary examine methods whereby the Commission process can be made less adversarial and more effective.
9. The Association and the Council refer the Commission to paragraphs 34-41 the Judiciary's Submission, where they summarize their attempt at identifying areas of consensus in connection with the objective of making the process less adversarial and more effective.

10. Unfortunately, the Government has chosen to ignore the principal reason why the Commission process at the federal level has become adversarial, at the same time ignoring the obvious and most important way to make it less adversarial and more effective, which is to build on the consensus arrived at by past Commissions.
11. The Government refers frequently in its Submission to certain conclusions of the McLennan Commission to justify its attempt at re-litigating various issues.¹ For example, it relies on the McLennan Commission's comments on the DM-3 comparator to seek to justify a departure from this traditional comparator.² What the Government fails to mention, still less to reconcile with its reliance on the McLennan Report, is the fact that the salary recommendation of the McLennan Commission was rejected by the Government, through its unconstitutional Second Response.³
12. In its Second Response, the Government said that it had "concerns about the validity of the methodology and assumptions on which the McLennan Commission has relied."⁴ It criticized the McLennan Commission for its inclusion of at-risk pay when considering the income of Deputy Ministers, and for its exclusion of income in the CRA data below \$60,000. Before this Commission, safe from the McLennan Commission's actual recommendations, the Government extolls the virtues of the McLennan Commission's reasoning.
13. There is simply no credibility to the Government's expedient and selective references to the conclusions of the McLennan Commission. It would be one thing if the Government had actually accepted the salary recommendation that resulted from that Commission's application of the various comparative factors. The fact that it did not accept it highlights the reality that the Government is simply cherry-picking from the McLennan Commission's analysis those elements that are convenient for it, all the while ignoring the larger picture drawn by the McLennan Commission using those elements; and all the while contradicting the clear consensus emerging from the reports of past Commissions.

¹ See e.g. the Government's Submission at paras. 53, 100, 111, 117, 126 and 140.

² Government's Submission at para. 100.

³ Response of the Government of Canada to the Report of the 2003 Judicial Compensation and Benefits Commission (May 29, 2006) [Book of Exhibits and Documents of the Association and the Council ("**BED**") at tab 3].

⁴ Second Response at 9 [BED at tab 3].

14. The Government's attempt to re-litigate points that previous Commissions have rejected is illustrated by the Government's decision to rely yet again on the expert evidence of Mr. Haripaul Pannu. Mr. Pannu has filed expert reports before three past Commissions over a twelve-year period.⁵ Not only has the Government relied on the same expert for four inquiries to date, that expert has produced reports that are nearly identical to each other both in form and in content.
15. In Mr. Pannu's report before this Commission, he proposes, among others, the following filters or non-filters for the analysis of the CRA data on self-employed lawyers:
- the application of the 66th percentile and then the 65th percentile;
 - an age-weighted approach utilizing all ages rather than the 44-56 age bracket which, as reported by Mr. Pannu, accounts for over two-thirds of all appointments;
 - including low income below \$60,000.
16. Past Commissions have declined to adopt this approach. For example, the McLennan Commission, on which the Government chooses selectively to place reliance, considered that the 75th percentile, calculated with a low-income exclusion, "strikes a reasonable balance between the largest self-employed income earners and those in lower brackets, given the criteria that we must apply."⁶ Before the McLennan Commission, Mr. Pannu had proposed the 66th percentile. He subsequently changed to the 65th percentile, which he proposed before both the Block Commission and the Levitt Commission.
17. Before the Levitt Commission, Mr. Pannu posited that the 65th percentile is the appropriate standard for "exceptional individuals" while the 75th percentile is for "truly

⁵ H. Pannu, "Report on the Earnings of Self-Employed Lawyers for the Department of Justice Canada for the 2003 Judicial Compensation and Benefits Commission" (January 2004) [Reply Book of Exhibits and Documents of the Association and the Council ("**Reply BED**") at tab 1]; H. Pannu, "Report on the Earnings of Self-Employed Lawyers for the Department of Justice Canada in preparation for the 2007 Judicial Compensation and Benefits Commission" (December 2007) [Reply BED at tab 2]; H. Pannu, "Report on the Earnings of Self-Employed Lawyers for the Department of Justice Canada in preparation for the 2011 Judicial Compensation and Benefits Commission" (December 13, 2011) [Reply BED at tab 3].

⁶ McLennan Report (2004) at 43 [JBD at tab 29].

exceptional individuals”.⁷ The Levitt Commission concluded that there was no evidence “indicating on what basis such a distinction might be made or that it is practical to do so.”⁸ Mr. Pannu’s current report provides no specific justification for using the 65th percentile instead of the 75th percentile, yet it still presents data in connection with the 65th percentile.

18. On the issue of the appropriate percentile, it is important for this Commission to know that in 1999-2000, the Government’s own experts, Hay Management Consultants, had proposed the 75th percentile before the Drouin Commission. This was at a time when the judiciary was proposing the 83rd or 87th percentile. The Drouin Commission’s expert accepted the Government’s position:

Hay Management Consultants Limited, on behalf of the Government, expressed reservations about targeting an income range with a mid-point at the 83rd percentile, among other matters, indicating that in the private sector “an aggressive tie in to comparable market data for executives would be the 75th percentile.” The experts engaged by the Commission agreed with this observation.⁹

19. Following this finding by the Drouin Commission, the judiciary has adhered to the 75th percentile. Despite the fact that the Government had prevailed in the debate before the Drouin Commission as to the appropriate percentile, it has since then tried to take the percentile level even lower by relying on the opinion of Mr. Pannu. This is an unacceptable attempt to re-litigate an issue, contrary to the process recommendations of the Block Commission and the Levitt Commission quoted above, and made all the worse by the fact that the Government has been seeking since 2004 to undermine a figure that it proposed in the first place in 2000.
20. A final note concerning the report of the Government’s expert: it is nothing short of astonishing that Mr. Pannu, who is put forward as an independent expert, would defend positions rejected by past Commissions without even engaging with their findings, or the reasoning supporting these findings. Indeed, Mr. Pannu’s most recent report reads as if these previous contrary findings did not exist.

⁷ H. Pannu, “Report on the Earnings of Self-Employed Lawyers for the Department of Justice Canada in preparation for the 2011 Judicial Compensation and Benefits Commission” (December 13, 2011) at 5 [Reply BED at tab 3].

⁸ Levitt Report (2012) at para. 38 [JBD at tab 31].

⁹ Drouin Report (2000) at 40 [JBD at tab 28].

21. As for the DM-3 comparator, the Government has been making the same points about its alleged weaknesses since the 1999-2000 Drouin Commission, as shown by the following excerpts from the Government's submission to the Drouin Commission:

- "In adding s. 26(1.1) of the *Judges Act*, Parliament did not direct the Commission to consider such a comparison."¹⁰
- "Furthermore, deputy ministers are a poor comparator. Unlike judges, their salaries are not indexed. A significant portion of deputy ministers' earnings depends upon an annual evaluation of their performance and is at risk. Unlike judges, deputy ministers are a very small cadre, with only 10 individuals who have risen to the DM-3 level."¹¹

22. The Drouin Commission rejected the Government's arguments:

- "This concept of rough equivalence expressly recognizes that while DM-3s and judges do not perform the same work, there is a basis for approximate remuneration parity."¹²
- "More particularly, we have concluded that the important aspect of the DM-3 comparator, for the purposes of our inquiry, is the maintenance of a relationship between judges' salaries and the remuneration of those senior federal public servants whose skills, experience and levels of responsibilities most closely parallel those of the Judiciary. We agree with the substance of the observation by both the Courtois and Scott Commissions (1990 and 1996) that the relationship between the remuneration of DM-3s and judges should be maintained, not as a precise measure of 'value' but as a reflection of '*what the marketplace expects to pay individuals of outstanding character and ability, which are attributes shared by deputy ministers and judges.*'"¹³

¹⁰ Submission of the Government of Canada to the Judicial Compensation and Benefits Commission (December 20, 1999) at para. 32 [Reply BED at tab 4].

¹¹ *Ibid.* at para. 33 [Reply BED at tab 4].

¹² Drouin Report (2000) at 29 [JBD at tab 28].

¹³ Drouin Report (2000) at 31 [italics in original, JBD at tab 28]. See Appendix A for the Government's submission on the issue of DM-3 to the Block Commission and the Levitt Commission, and their respective responses.

23. Other Quadrennial Commissions have since rejected the Government's arguments and applied the DM-3 comparator, which had also been applied previously by Triennial Commissions. The DM-3 comparator is appropriate because there is a principled and historical basis for it, and the comparator has withstood the test of time. This is discussed further below.

II. REPLY TO THE GOVERNMENT'S POINTS ON RE-LITIGATED ISSUES

24. The Association and the Council address below each of the points that the Government seeks to re-litigate: the DM-3 comparator, inclusion of DM performance pay, filters to analyze CRA self-employed lawyers data, supernumerary status as incentive, other benefits to the judiciary, and IAI as basis for statutory indexation.

A. DM-3 comparator

25. The Government argues that the DM-3 comparator "is not an objective, relevant and justified consideration under s. 26(1.1)(d) of the *Judges Act*."¹⁴ It calls for an approach "to consider trends in public sector compensation generally,"¹⁵ a position it took before past Commissions, going back to the 1999-2000 Drouin Commission.¹⁶
26. As the Association and the Council observed in the Judiciary's Submission, it is the Government itself that proposed to the Crawford Commission (whose report was released in 1993) that there should be rough equivalence to the DM-3 midpoint.¹⁷ The Block Report recounts¹⁸ the subsequent application of this comparator which, from at least the advent of the Triennial Commission right up to the Levitt Commission (with the possible exception of the McLennan Commission), has been used to ascertain the adequacy of judicial salaries. Hence, with time, what started as a benchmark matured into the principle that there should be rough equivalence between the salaries of federally appointed *puisne* judges and the midpoint of the remuneration of the DM-3s.
27. The Government has not provided any justification for departing from the comparator that it had itself proposed during the time of the Triennial Commission, and that has

¹⁴ Government's Submission at para. 98.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Submission of the Government of Canada to the Judicial Compensation and Benefits Commission (December 20, 1999) at para. 36 [Reply BED at tab 4].

¹⁷ See Judiciary's Submission at paras. 88-90.

¹⁸ Block Report (2012) at paras. 94-111 [JBD at tab 30].

systematically been applied since. The onus of establishing the need for change lies on the party seeking it.¹⁹ The Government has not discharged that onus. The Association and the Council reiterate the points made in the Judiciary's Submission about the importance of the DM-3 comparator.²⁰

28. The Government refers to the following points to seek to undermine the DM-3 comparator: 1) the small size of the DM-3 group; 2) differences in tenure of the respective positions; and 3) differences in considerations informing DM-3 compensation.²¹ Each one of these issues was unsuccessfully raised by the Government before past Commissions.

1. DM-3 size

29. The Government refers to the disparity between the size of the DM-3 group and the number of federally appointed judges. However, that disparity has always existed, including when the Government proposed the rough equivalence with DM-3s.
30. DM-3s are senior public servants in the executive branch. Their number is irrelevant to the rationale behind the use of the DM-3s as a comparator, namely that judicial independence requires that the executive branch not be seen as superior to the judicial branch. Rough equivalence between the salary of federally appointed judges and the compensation of DM-3s, regardless of their number, serves to reinforce judicial independence.²²

2. Tenure

31. The Government states that deputy ministers do not have the kind of security of tenure accorded to judges. The argument is of no consequence since none of the other groups from the public sector proposed by the Government, nor self-employed lawyers, enjoy the kind of security of tenure that is constitutionally required for judges.

¹⁹ Levitt Report (2012) at para. 31 [JBD at tab 31]. See discussion in Judiciary's Submission at para. 59.

²⁰ Judiciary's Submission at paras. 86-95.

²¹ Government's Submission at para. 116.

²² The Levitt Commission rejected the idea that the small number of DM-3s made them an inappropriate comparator group; see Levitt Report (2012) at para. 27 ("While the Commission recognizes that the choice of the DM-3 group may not be regarded as ideal due to its small sample size and other comparability issues such as tenure in position, this Commission, like the Drouin and Block Commissions, focused on the purpose of the analysis as articulated above and concluded that the seniority of the group and the functions its members discharge make it the best choice as a public sector comparator group for the judiciary.") [JBD at tab 31].

32. The nature of the security of tenure of judges, and the reasons for it, are *sui generis*. It is inappropriate that the Government should submit that security of tenure, a core constitutional principle that goes to the very heart of judicial independence in a liberal democracy, defeats the application of the key comparator to determine judicial salaries. The Block Commission explicitly rejected this argument.²³

3. Compensation measures

33. The Government refers to differences in compensation measures to argue against comparisons between judges and DM-3s. More specifically, the Government states that the individualized nature of the compensation for deputy ministers and the availability of performance pay are two reasons militating against the comparison with DM-3s.
34. Compensation is individualized for almost every group being proposed by the Government. Therefore, this is yet another factor that is of no consequence in the Government's arguments.
35. As for performance pay, if the Government's arguments about compensation measures militating against the DM-3 comparison were accepted, it would mean that the only comparison from the examples it gives would be the GCQ-9 category, which is attached to specific posts and does not involve performance pay.²⁴ This would be a completely novel approach, and a radical break with the past. The Government itself does not propose it, yet the logical application of its argument is to that effect. Moreover, the GCQ-9 category, at present comprising four individuals, would itself be vulnerable to the Government's argument based on the small size of the group. The issue of performance pay is discussed further in section B below.²⁵

²³ Block Report (2008) at para. 109 [JBD at Tab 30].

²⁴ Government's Submission at paras. 145-147.

²⁵ Far from rejecting DM-3s as a comparator group because of variable compensation, past Commissions have held that variable compensation should be considered as part of the appropriate public sector comparator group. See e.g. Levitt Report (2012) at para. 25 ("The Government took the position that, because variable compensation is not a tool which can be used in a judicial compensation scheme, when comparing the compensation of judges and public servants the Commission should ignore the variable portion of senior public sector compensation. [...] The Commission found this position to be inconsistent with the approach adopted by past Commissions, with customary compensation practice, and with common sense.") [JBD at tab 31]; Block Report (2008) at para. 109 ("We are not persuaded that performance pay should be excluded from our considerations because deputy ministers do not enjoy the same security of tenure as judges or because performance pay must be earned each year. Performance pay is an integral component of deputy ministers' cash compensation.... The Government, itself, recognizes the importance of including performance pay in its calculations when determining the salaries of other federal office holders such as members of the GCQ group

4. Evidence regarding income of lawyers

36. The Government argues that the growing availability of reliable evidence on incomes of the senior Bar in both the private and public sectors militates against relying on the DM-3 group as a comparator. The Government further states that undue weight was given to the DM-3 comparator because there was a lack of evidence on lawyers' income.
37. The Government is attempting to make a connection between two distinct things. The justification for relying on DM-3s had nothing whatsoever to do with problems in the evidence on lawyers' income in the private and public sectors. There is one logic supporting the DM-3 comparison, and there is a distinct logic supporting the comparison with self-employed lawyers (lawyers in the public sector were never a comparator group).
38. On the issue of the reliability of the evidence on the incomes of self-employed lawyers, it must be noted that the picture drawn by the CRA data remains far from perfect, as the Government itself argued in its PAI study submission.²⁶ It suffices to observe, by way of example, the data concerning a non-contentious issue such as the number of lawyers from private practice whose income data is captured by the CRA data placed before the Commission. According to the CRA data, from 2010 to 2014, the number of self-employed lawyers has declined by over 16% (from 22,110 to 18,550); yet, according to the 2013 membership report from the Federation of Law Societies,²⁷ the number of practising lawyers and the number of professional corporations have been increasing.
39. On the issue of the DM-3 comparator, the Government refers to the testimony of David Scott before the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs²⁸ as well as the Scott Report (1996) where it was stated that "a strong case can be made for the proposition that the comparison between DM-3's and judges' compensation is both imprecise and inappropriate."²⁹

(which includes heads and members of administrative tribunals), for whom, like judges, performance pay would be inappropriate.") [JBD at tab 30].

²⁶ Submissions of the Government of Canada on the Proposal for a Pre-Appointment Income Study at paras. 20-29.

²⁷ Federation of Law Societies of Canada, 2013 Statistical Report, *ibid.* at tab 4.

²⁸ Government's Submission at paras. 14-19.

²⁹ *Ibid.* at para. 109; Scott Report (1996) at 14 [BED at tab 28].

40. What the Government omits to mention is that the Scott Commission made the above statement without actually taking a position against the comparison with DM-3s. To the contrary, the Scott Commission deplored the failure of successive governments to implement the 1975 equivalency with DM-3s.³⁰ It made the above statement quoted by the Government in a context where it expressed serious concern about the freezing of statutory indexation, concluding that “[i]n terms of the clear intent to establish a relationship between Bench and Bar, or even a relationship with DM-3’s, the judiciary is in an accelerating backward slide.”³¹ The Scott Commission went on to say the following:

Accordingly, your Commission, rather than engaging in an elaborate analysis of DM-3’s and their comparability with judges, or indeed the available statistics with respect to earnings of candidates in the private sector at the Bar, chooses to focus on the most significant factor, the withdrawal of indexing. It is this government initiative which has been, and if not checked will continue to be, the most significant contributor to distancing judicial salaries from those of the practising Bar.³²

41. As can be seen from the above, the Scott Commission was not concerned with questioning the DM-3 comparator, but rather was concerned that the gap between judicial salaries and self-employed lawyers had become so significant due to a combination of the failure to implement the 1975 equivalency with DM-3s and a general wage freeze in the federal public service, that suitable candidates from private practice were not being attracted to the Bench.

5. Consideration of general trends

42. The Government argues that it would be more objective and justified to consider senior public servants’ salaries generally. The problem with this argument is that all of the arguments for dispensing with the DM-3 comparator, except for group size, also apply to dispense with a comparison with public servants generally: lack of security of tenure, individualized compensation, and performance pay.
43. More importantly, the size of the group that the Government is proposing is so unwieldy and devoid of a guiding principle that the proposal is unhelpful to the Commission. If a comparison is to be made to senior public servants’ salaries generally, as the

³⁰ Scott Report (1996) at 15 [BED at tab 28].

³¹ *Ibid.* at 15-16 [BED at tab 28].

³² *Ibid.* at 16 [BED at tab 28].

Government calls for,³³ how is the Commission to decide what groups to look at and what groups to ignore in the public sector generally? For example, the salary range for the Governor of the Bank of Canada is \$436,100 – \$513,000, and the range for the Senior Deputy Governor is \$305,400 – \$359,200.³⁴ On what basis has the Government decided to exclude positions such as these in the comparative exercise?

44. As the Association and the Council explained before the Levitt Commission, there are serious problems if a comparison is to be made with the entire range of DMs.³⁵ The DM-2 level is attained automatically after one year of service as a DM-1.³⁶ Where promotion from one level to another is automatic after a certain amount of time, it makes no sense to have either of those levels as comparators for judges, who do not get appointed automatically after a certain number of years as lawyers. The reality is to the contrary: regardless of the fact that a segment of the lawyer population falls into the category of senior jurists by virtue of the number of years since their call to the Bar, only some of them will fall within the category of “outstanding” candidates contemplated by s. 26(1.1)(c) of the *Judges Act*.
45. It would therefore be wholly inappropriate to compare judicial salaries with the DM-2 level or with the whole DM class. There is no uniformity of qualities and skills across the class and it would be untenable to compare superior court judges with a variegated class of public servants, some of whom have risen through the ranks because of their superior capabilities, while others have been held back because of their limitations.
46. GCs and GCQs occupy apex leadership positions in various federal institutions like the Canadian Institute of Health Research and the National Research Council, and quasi-judicial bodies like the Canadian Radio and Telecommunications Commission and the Canadian Transportation Agency.
47. Comparison with positions in the federal administrative sphere, and with theoretical levels like GCQ-10 for which there is no actual position, is not consistent with the

³³ Government’s Submission at para. 139.

³⁴ See <http://www.bankofcanada.ca/about/board-of-directors/>

³⁵ Reply Submission of the Canadian Superior Courts Judges Association and the Canadian Judicial Council (January 30, 2012) at paras. 64-71 [Reply BED at tab 5].

³⁶ J. Bourgault & S. Dion, “How Should the Performance of Senior Officials be Appraised? The Response from Federal Deputy Ministers-Summary” (Canadian Centre for Management Development, 1993) at 1 [Reply BED at tab 6].

principled comparison with DM-3s. The Association and Council have set out at paragraphs 86-114 of the Judiciary's Submission the principled and historical basis for the DM-3 comparison. To compare judges with the heads of administrative bodies, even if those bodies are quasi-judicial, puts judges at a level lower than the senior members of the executive branch, the DM-3s (as well as DM-4s). This is not in keeping with the rationale behind the comparison between the executive and judicial branches, namely that judicial independence requires that the executive branch not be seen as superior to the judicial branch.³⁷

B. Inclusion of DM performance pay

48. The Government emphasizes the variable and individualized nature of performance pay.³⁸ This issue has been dealt with by past Commissions. For example, the Block Commission said that performance pay was an integral part of DM-3 compensation: "Performance pay is an integral component of deputy ministers' cash compensation, and it has been growing in recent years as a percentage of their cash compensation."³⁹ Going back to the Drouin Commission, its report referred to the First Report of the Advisory Committee on Senior Level Retention and Compensation, and observed that the variable pay component of DM compensation was an "integral part" of the total compensation.⁴⁰
49. The Levitt Commission used the following strong language to reject the Government's submission that it would be appropriate to compare the salary of a judge with the salary of a deputy minister to the exclusion of the latter's performance pay:

The Commission found this position to be inconsistent with the approach adopted by past Commissions, with customary compensation practice, and with common sense.⁴¹

It is indeed nonsensical – and would be a comparison lacking in credibility – to compare the compensation of a group of individuals with a portion only of the compensation of the comparator group.

³⁷ Previous Commissions have rejected the Government's attempt to broaden the public sector comparator, see e.g. Levitt Report (2012) at para. 27 [JBD at tab 31]; Block Report (2008) at para. 103 [JBD at tab 30].

³⁸ Government's Submission at paras. 124-134.

³⁹ Block Report (2012) at para. 108 [JBD at tab 30].

⁴⁰ Drouin Report (2000) at 25 [JBD at tab 28].

⁴¹ Levitt Report (2012) at para. 25 [JBD at tab 31].

50. The variable and individualized nature of performance pay is further tempered by the fact that the Block Commission concluded that half of eligible performance pay should be included in the comparator. Moreover, as mentioned above, compensation is individualized for almost every group being proposed by the Government, and it is individualized generally in both the public and private sectors. Therefore, it is unavailing to point to this aspect of performance pay as a reason to exclude this form of compensation.

C. Filters to analyze CRA self-employed lawyers data

51. The issue of the filters to be applied to the analysis of the CRA data on self-employed lawyers has been addressed before past Commissions. The Association and the Council address each in turn below.

1. 65th vs. 75th percentile

52. As mentioned above, the Government itself proposed the 75th percentile before the Drouin Commission. The judiciary at that time was proposing the 83rd or 87th percentile. The Drouin Commission accepted the Government's number, and the judiciary accepted the Commission's decision. Notwithstanding the Commission's acceptance of its submission 15 years ago, the Government since that time has attempted to reduce that percentile. This Commission is presented with Mr. Pannu's fourth report in which he proposes a percentile lower than the 75th percentile.
53. As observed by the compensation specialist retained by the Association and the Council, Sandra Haydon, in her response to the report of Mr. Pannu,⁴² a "mechanical view" should not be adopted in compensation analysis.⁴³ Her experience is that the 75th percentile tends to be the "bottom target where the goal is the attraction of exceptional or outstanding individuals."⁴⁴ Indeed, she considers that use of a higher percentile would be justified.⁴⁵ Different experts retained by the Association and the Council in the past have

⁴² S. Haydon, "Commentary on the Report on the Earnings of Self-Employed Lawyers for the Department of Justice Canada in Preparation for the 2015 Judicial Compensation Benefits Commission (Pannu Report)" (March 29, 2016) (the "**Haydon Report**") [Appendix B].

⁴³ *Ibid.* at 7 [Appendix B].

⁴⁴ *Ibid.* at 7 [Appendix B].

⁴⁵ *Ibid.* at 7 [Appendix B].

similarly opined that compensation principles support the application of the 75th percentile in this case.⁴⁶

54. Moreover, contrary to Mr. Pannu's assertion that arriving at the right percentile depends on supply/demand issues,⁴⁷ Ms. Haydon points out that "setting a desired target percentile is not simply an exercise in supply and demand. Rather, questions as to the inherent value of each individual judge and the judiciary overall must be considered."⁴⁸ For all of these reasons, the Commission should give no weight to Mr. Pannu's canvassing of the 65th percentile.

2. Age-weighting

55. Mr. Pannu applies an age-weighted approach using the entire range of ages of appointees between 1997 and 2015. In contrast, the Association and the Council propose the age range of 44-56, being the age range of the majority of appointees. This proposal accords with the findings of the Drouin Commission and the McLennan Commission.⁴⁹
56. Further, Ms. Haydon's view is that a weighted model "serves to distort the data" in a compensation context where the better approach is to look at where the "vast majority of the appointments pool",⁵⁰ especially in the present case where the 44-56 age range has been applied by past Commissions, thereby facilitating comparability of data. She states that while a weighted approach may be a common practice in actuarial exercises, compensation exercises do not usually apply such an approach.⁵¹ A blended approach canvassed by Ms. Haydon is to apply the age-weighted approach within the 44-56 age range. She notes that the 75th percentile rises from \$267,041 under Mr. Pannu's calculation across the entire appointments age range, to \$329,761 under her blended approach.⁵²

⁴⁶ See Reply Submission of the Canadian Superior Courts Judges Association and the Canadian Judicial Council to the Judicial Compensation and Benefits Commission (January 30, 2012) at paras. 77-78 [Reply BED at tab 5].
⁴⁷ Pannu Report at 3 [Government's Book of Documents at tab 10].

⁴⁸ Haydon Report at 8 [Appendix B].

⁴⁹ Neither the Block Commission nor the Levitt Commission made a pronouncement on this point.

⁵⁰ Haydon Report at 12 [Appendix B].

⁵¹ *Ibid.* at 12 [Appendix B].

⁵² *Ibid.* at 13 [Appendix B].

3. Low-income exclusion

57. Mr. Pannu again calls for the inclusion of all incomes, as opposed to the exclusion of low incomes applied by past Commissions. The McLennan Commission raised the low-income exclusion from \$50,000 applied by the Drouin Commission to \$60,000 when analyzing CRA data from 2000.⁵³ The Association and the Council have been applying that \$60,000 cut-off ever since. They now propose an adjusted cut-off of \$80,000 to account for inflation since 2004.
58. Ms. Haydon's reasoning in supporting the application of the \$80,000 cut-off, and even calling for a \$100,000 cut-off, is based on the observation that typical benchmarking removes outliers. In this case, where \$237,015 is the figure at the 75th percentile under Mr. Pannu's analysis, it would be reasonable to consider as outliers those figures that are less than 50% of that amount.⁵⁴ She would consider the reliability of data to be "highly questionable" where there is an inclusion of rates of pay that are less than half of the target percentile.⁵⁵

4. Top 10 CMAs

59. Mr. Pannu proposes an approach where weighting is applied to the data to reflect the 60/40 split in appointments as between the top 10 CMAs and other regions. Ms. Haydon considers this to be a "blunt model".⁵⁶ Her view is that there should be a "common sense" approach where the model is neither at the top end, nor at the bottom end of the scale.⁵⁷ She observes that the current judicial salary is "well below a competitive market."⁵⁸

D. Supernumerary status as incentive

60. The Government points to the option to elect supernumerary status as being an "important incentive" according to Mr. Pannu.⁵⁹ Mr. Pannu made the point about the

⁵³ McLennan Report (2004) at 43 [JBD at tab 29].

⁵⁴ Haydon Report at 16 [Appendix B].

⁵⁵ *Ibid.* at 16 [Appendix B].

⁵⁶ *Ibid.* at 17 [Appendix B].

⁵⁷ *Ibid.* at 17 [Appendix B].

⁵⁸ *Ibid.* at 18 [Appendix B].

⁵⁹ Government Submission at paras. 89-93; Pannu Report at 16 [Government's Book of Documents at tab 10].

supernumerary option in each of his past three reports, and has done so again.⁶⁰ Ms. Haydon observes that supernumerary status can be seen as mitigating certain restrictions that apply to judges post-retirement.⁶¹ Again, the analysis that must be done is a holistic one, as opposed to cherry-picking discrete features of judicial compensation and benefits.

E. Other benefits to the judiciary

61. The Government argues that comparison between self-employed lawyers and judges requires consideration of the “generous” benefits package provided to the judiciary.⁶² Mr. Pannu has made the point about other benefits in each of his past three reports, and has done so again.⁶³ Ms. Haydon’s view is that “health and dental plans typically are not significant drivers of a person’s decision to accept or decline an employment opportunity.”⁶⁴

F. IAI as basis for statutory indexation

62. The Government asked the Levitt Commission to recommend a cap of 1.5% on IAI. The Association and the Council vigorously opposed such a recommendation, going as far as to invite the Levitt Commission not only to decline to recommend a cap on IAI but also positively to recommend against the imposition of such a cap and in favour of maintaining the IAI adjustment as an essential mechanism to ensure financial security and preserve judicial independence.
63. The Levitt Commission declined to recommend a cap on IAI. It also noted the special status of the IAI as “a key element in the architecture of the legislative scheme for fixing judicial remuneration”, and added that it “should not lightly be tampered with”.⁶⁵
64. The Government is now attacking this key element in the architecture of the scheme for fixing judicial remuneration not by introducing a cap on IAI, but by seeking to replace it with the CPI, the latter being a generally lower index than the former. The flaw underlying the CPI proposal is set out in the section below.

⁶⁰ Pannu Report at 16 [Government’s Book of Documents at tab 10].

⁶¹ Haydon Report at 20 [Appendix B].

⁶² Government’s Submission at paras. 94-95.

⁶³ Pannu Report at 16 [Government’s Book of Documents at tab 10].

⁶⁴ Haydon Report at 19 [Appendix B].

⁶⁵ Levitt Report (2012) at para. 46 [JBD at tab 31].

G. Objectivity as overarching reason to reject attempts to re-litigate

65. In the *PEI Reference*, the Supreme Court of Canada held that judicial compensation commissions must be independent, objective and effective.⁶⁶ That the Government's repeated attempts at re-litigating settled issues undermines the effectiveness of the Commission process is self-evident: it suffices to observe the resources deployed by the parties and their experts before this Commission simply to address issues long-settled by past Commissions.
66. The greater danger in being distracted by the reconsideration of settled issues is to miss out on the more pernicious threat to objectivity that is inherent to the Government's approach to the Commission process. In the *PEI Reference*, Lamer C.J. explained that the objectivity requirement means that compensation commissions "must make recommendations on judges' remuneration by reference to objective criteria, not political expediencies."⁶⁷ He went on to explain that in order to ensure objectivity, the enabling legislation should list relevant factors to guide the Commission's deliberations. In sum, objectivity is about the task of compensation commissions being approached within a known and predictable framework, in order to guard against arbitrariness and politicization.
67. Allowing a party to disregard the work of past Commissions is to open the door to moving the goal posts every four years, when it suits one's purpose. This necessarily opens the door to arbitrariness and politicization, the very ill that the Commission process is meant to guard against.

III. REPLY TO OTHER ISSUES RAISED BY THE GOVERNMENT

68. The Association and the Council address below the other points raised in the Government's Submission.

A. Economic conditions

69. The Government's description of Canada's economic situation focuses too narrowly on Canada's current economic situation, ignoring Canada's positive longer-term forecast.

⁶⁶ *Reference Re Provincial Court Judges*, [1997] 3 S.C.R. 3 ("*PEI Reference*") at para. 69 [JBD at tab 25].

⁶⁷ *PEI Reference* at para. 73 [JBD at tab 25].

70. The Government's description of Canada's current economic situation is broadly consistent with the description set out at paragraphs 60 to 71 of the Judiciary's Submission. However, the Government does not provide projections for any key economic or fiscal indicators over the entire quadrennial period, with the exception of the projected CPI inflation at paragraph 27 of its submission.
71. For instance, at paragraph 26 of its submission, the Government states that economists have projected a "modest" GDP growth rate of 1.7 for 2016. The Government does not cite the letter prepared by the Department of Finance at tab 9 of the Joint Book of Documents which predicts a GDP growth rate of 2.2% in 2017 and an average 1.9% yearly growth rate over the 2016 to 2020 period. The Department of Finance's optimistic projections are consistent with the projections prepared by the Policy and Economic Analysis Program at the University of Toronto's Rotman School of Management, as set out at tab 14 of the judiciary's Book of Evidence and Documents.
72. Likewise, the Government states at paragraph 30 that "[r]ecent economic developments, however, are expected to push the Government back into a deficit, reducing the projected budgetary balance". Again, the Government only provides projected deficits to the 2017-2018 fiscal year. The projections the Government provided already show an expected decrease in the deficit from 2016-2017 to 2017-2018. It is reasonable to expect that the projected decline in the deficit over this period will continue to the end of the quadrennial period.
73. More to the point, the Government does mention that the Government's own decision to make significant investments in order to promote economic growth as part of its fiscal stimulus plan is to a large extent fueling the projected growth in deficit to the 2016-2017 fiscal year. As the judiciary points out in its main submission at paragraphs 65 to 66, this deficit spending will not seriously impact Canada's debt-to-GDP ratio. The Government's budget, released on March 22, 2016, does not alter the points made above. It confirms that the projected growth in deficit is to a large extent a function of the decision to promote economic growth.
74. In sum, while the judiciary agrees that there are challenges in Canada's current economic situation, it does not agree with the Government's statement at paragraph 23 of its submission that "[t]he Canadian economy remains fragile." Canada's underlying

economic and fiscal fundamentals are strong and do not present an obstacle to this Commission recommending an increase in judicial salaries.

B. Attracting outstanding candidates

75. As part of its arguments to the effect that there is no difficulty attracting outstanding candidates, the Government states that it is relevant to consider the income levels of lawyers from outside the private sector, pointing to the statistic of 36% of appointees coming from outside of private practice.⁶⁸
76. The Commission should be extremely cautious about such an argument. While it is important that appointees be drawn from both private practice and the public sector, the traditional pool for the majority of appointees has been private practice. It is therefore crucial that the Commission make salary recommendations that will ensure that outstanding candidates from private practice continue to be attracted to the Bench. The Commission should also consider that it is conducive to the health of a strong independent judiciary for the majority of appointees to the Bench to come from private practice, a sector where appointees were not in an employee-employer relationship with a public-sector entity.

C. Value of the annuity

77. Past Commissions have determined that it is appropriate to consider the value of the judicial annuity when comparing the income of self-employed lawyers with the salary of judges. The independent actuarial expert retained by the judiciary shares that view.
78. The Levitt Commission's expert, Mr. Sauvé, came to the conclusion that the value of the judicial annuity was 24.7% of the salary of *puisne* judges, and that is the value the Association and the Council relied on in the Judiciary's Submission.
79. Mr. Pannu in his report to this Commission takes the view that the value of the annuity is 36.5%, this figure being composed of the value of the retirement benefit at 32% and the disability benefit at 4.5%.⁶⁹
80. However, in arriving at the figure of 36.5%, Mr. Pannu applies a methodology that was accepted neither by Mr. Sauvé nor by the judiciary's expert before the Levitt

⁶⁸ Government's Submission at paras. 41-42.

⁶⁹ Pannu Report at 13 [Government's Book of Documents at tab 10].

Commission, Mr. FitzGerald, in 2012. That methodology consists in including the disability benefit in the valuation of the annuity. Mr. Sauvé said the following about that methodology: “we agree with the comment made by Mr. FitzGerald to the effect that the valuation of the disability benefits should be made as part of a broader benchmarking exercise including group insurance benefits.”⁷⁰

81. The actuarial expert retained by the Association and the Council in relation to the present commission cycle, Mr. Newell, agrees with Mr. FitzGerald and Mr. Sauvé.⁷¹ The disability benefit should be considered separately.
82. Mr. Newell’s methodology involves valuing the judicial annuity without consideration of the disability benefit. With that methodology, he arrives at the figure of 30.6% as the value of the judicial annuity.⁷² It should be noted that before being entitled to an annuity, judges need to meet certain criteria. Therefore, the value of the annuity varies — potentially very significantly — depending on when these criteria are satisfied.
83. Mr. Newell explains the reasons for the change from the figure of 24.7% arrived at in 2012.⁷³ One of the main reasons is the new mortality table applied by actuaries since the time of the Levitt Commission.
84. If Mr. Newell applied Mr. Pannu’s methodology of including the disability benefit in the calculations, he arrives at 32.4% in contrast to the figure of 36.5% of Mr. Pannu.⁷⁴ It is important to note that the retirement benefit of 28.5% included in the total figure of 32.4% cannot be compared with the figure of 30.6% arrived at using Mr. Newell’s methodology. Since the latter does not take the disability benefit into account, the retirement-benefit figures resulting from the two different methodologies are like comparing apples and oranges.⁷⁵ The judiciary submits that if a figure is to be used to represent the value of the judicial annuity it should be 30.6% at most.

⁷⁰ Letter of Mr. Sauvé to the Levitt Commission (February 14, 2014) at 3 [Reply BED at tab 7].

⁷¹ D. Newell, “Report on the Value of the Judicial Annuity” (March 29, 2016) (“**Newell Report**”) [Appendix C].

⁷² *Ibid.* at para. 14 [Appendix C].

⁷³ *Ibid.* at paras. 41-46 [Appendix C].

⁷⁴ The figure of 32.4% changes to 32.7% when a further adjustment is made in order to potentially replicate Mr. Pannu’s methodology.

⁷⁵ Newell Report at para. 50 [Appendix C].

85. The figure of 30.6% has been taken into account in the revised tables of the Association and the Council comparing the judicial salary with the income of self-employed lawyers, produced below in section G. It is useful to keep in mind certain observations made by Ms. Haydon about the comparative exercise in compensation analysis. She says that “[w]hile total compensation both monetary and non-monetary must be considered, it must be done more holistically rather than as a series of single observations.”⁷⁶ In that vein, it would be misguided to focus on the annuity as a form of judicial compensation or benefit without considering certain means at the disposal of self-employed lawyers such as professional corporations and income splitting. Mr. Pannu acknowledges that the decrease in the number of self-employed lawyers from 2010 to 2014 is a result of self-employed lawyers who have structured their practice as professional corporations.⁷⁷
86. It is noted in conclusion that while it is appropriate for the Commission to consider the benefit conferred upon judges by the judicial annuity, and to seek to ascribe a “value” to it, it would be wrong simply to gross-up judicial salaries and focus on the grossed-up amount when considering the adequacy of judicial salaries in comparison with the incomes of self-employed lawyers. That is so because the actual value of the judicial annuity to any particular judge is unknown. Moreover, the “value” of that potential benefit is highly subjective, and depends on a host of factors.

D. CPI as alternative to IAI as basis for statutory indexation

87. The Government has proposed that judicial salaries be adjusted annually based on CPI rather than IAI.⁷⁸ As set out above, this is the Government’s second attempt in as many Commission cycles to disturb the statutory indexation that has been in place since 1981. The Association and the Council strenuously object to any proposals that would undermine the existing statutory indexation of judicial salaries.
88. The IAI adjustment in s. 25 of the *Judges Act* is, along with the judicial annuity, one of the cornerstones of judicial financial security and, as described by the Scott Commission in the below excerpt, an integral part of the “social contract” entered into between the Government and the lawyers appointed to the Bench:

⁷⁶ Haydon Report at 20 [Appendix B].

⁷⁷ Pannu Report at 3 [Government’s Book of Documents at tab 10].

⁷⁸ Government’s Submission at paras. 152-160.

The provisions of s. 25 of the *Judges Act* are reflective of much more than a mere indexing of judges' salaries. They are, more specifically, a statutory mechanism for ensuring that there will be, to the extent possible, a constant relationship, in terms of degree, between judges' salaries and the incomes of those members of the Bar most suited in experience and ability for appointment to the Bench. The importance of the maintenance of this constant cannot be overstated. It represents, in effect, a social contract between the state and the judiciary. By its statutory terms, the judges, who by acceptance of judicial office close the door, on a permanent basis, to any real prospect of a return to their previous lives at the Bar, can at least be certain that their commitment in accepting a judicial appointment will not result over the years in a less favourable financial situation as between judicial service and practice at the Bar than that which prevailed at the moment of their appointment.⁷⁹

89. The Government proposes that this Commission recommend a change to this “social contract” on the ground, as stated at paragraph 152 of its Submission, that “CPI is a more modern and relevant measure of changes to the cost of living that will continue to ensure that judicial salaries are protected from erosion through inflation.”⁸⁰
90. It is unclear what the Government means when it states that CPI is “more modern”. Prof. Hyatt points out in his report that CPI has been measured in Canada since at least 1914.⁸¹
91. As regards the “relevance” of IAI as compared to CPI as an index to adjust judicial salaries, it is altogether clear that the more “relevant” – and hence appropriate – index is the IAI. As Prof. Hyatt sets out in his report, “[c]hanges in the IAI reflect changes in weekly wages, including changes in both the cost of living and the real wage (the standard of living)” whereas “CPI measures only changes in the prices of a given basket of goods and services.” This means that adjusting judicial salaries by IAI results in “annual earnings of Judges keeping pace with the annual earnings of the average Canadian”:

⁷⁹ Scott Report (1996) at 14-15 [BED at tab 28].

⁸⁰ Government’s Submission at para. 152 [emphasis added].

⁸¹ Letter from Doug Hyatt dated March 23, 2016 (“**Hyatt Report**”) at 3 [Appendix D].

The IAI reflects the average weekly earnings of employed Canadians. Changes in these earnings over time are due to two primary factors: changes in weekly hours of work; and changes in the wage rate per unit of time (for example, the hourly wage).

Changes in the wage rate, in turn, reflect changes in general price inflation and changes in productivity. Productivity increases when workers produce more in the same amount of time. Wage changes due to changes in productivity are generally referred to as real wage changes, as distinct from nominal wage changes, which are due to price inflation. Real wage increases, for example, reflect the extent to which workers are able to increase their purchases and, consequently, real wage increases are often interpreted as a measure of advances in the standard of living.

If periodic wage adjustments were restricted to price inflation only, then real wage changes experienced, on average, by all other workers would be ignored. Wage adjustments based upon the CPI alone would be expected to result in lower total (nominal plus real) wage increases over time.⁸²

92. Put another way, if judicial salaries were indexed according to CPI, judges would not be able to share in the general increases in productivity that the average Canadian worker experiences. This is particularly important for judges, given that they are subject to a statutory prohibition on engaging in any supplementary employment, pursuant to s. 55 of the *Judges Act*. Unlike the average Canadian worker, judges cannot enter into business and professional ventures to take advantage of Canada's economic progress.
93. The Government further questions the relevancy of IAI at paragraph 156 of its Submission by stating that "IAI is based on average weekly wages and salaries of typical 'wage-earners' with whom judges share few if any characteristics." As Prof. Hyatt points out, the IAI does include the wages of those employed in the "Legal Services" industry.⁸³ Further, the same complaint that the Government levels against IAI can be applied to CPI, in that "the basket of goods and services that go into measuring the CPI for all Canadians may not be relevant to the consumption patterns of Judges".⁸⁴
94. It is worth noting that switching from IAI to CPI would most certainly reduce judicial salaries comparatively, which is likely the true motive behind the Government's proposal. As Prof. Hyatt notes, "between the period 2004 and 2015, the IAI increased by 34.1

⁸² *Ibid.* at 1-2, [Appendix D].

⁸³ *Ibid.* at 2 [Appendix D].

⁸⁴ *Ibid.* at 2 [Appendix D].

percent” while “CPI advanced by 20.9 percent over the same period.”⁸⁵ Similarly, the Office of the Chief Actuary has forecasted that IAI will be 1.8% in 2016, 2.2% in 2017, 2.4% in 2018 and 2.6% in 2019.⁸⁶ By contrast, CPI is only expected to be 1.6% in 2016, and 2.0% in 2017, 2018 and 2019.⁸⁷

95. As noted by Prof. Hyatt, the choice of the IAI rather than the CPI as the index for the annual adjustment of judicial salaries is perfectly logical, just as it is logical that the judicial annuity is adjusted based on the CPI. As Prof. Hyatt explains:

I note that the Government makes no mention of the fact that its proposal would do away with the distinction that the legislation currently makes, for logical reasons, between the IAI and the CPI to adjust benefits payable under the *Judges Act*. The rationale for indexing earnings to the IAI (s. 25(2)), but retirement benefits to the CPI (s. 42(1)), as supplemented by the *Supplementary Retirement Benefits Act*, is that employment earnings changes over time are comprised of both inflation and increases in the productivity of workers (i.e., workers produce more per unit of time than before). It is logical that judicial salaries be adjusted by an index reflecting increases in both prices and productivity. Because they are not working, retired workers do not contribute to increased productivity. Consequently, it is logical that increases in retirement income should reflect changes in prices only and not include increases in productivity.⁸⁸

96. The annual application of the IAI statutory adjustment plays an important role in safeguarding financial security. For those lawyers who accept a judicial appointment and enter into the “social contract” mentioned by the Scott Commission, the IAI adjustment provides some protection against inflationary tendencies. For those lawyers considering a judicial appointment, the adjustment, because it helps judicial salaries keep pace with salary increases generally, ensures that an appointment to the Bench remains attractive to outstanding candidates. The Government has not put forward sufficient reasons for this Commission to recommend such a major change to the makeup of judicial compensation, especially in light of the Levitt Commission’s very recent refusal to impose a cap on the IAI, and its cautionary observation that the IAI is an element in the architecture of judicial compensation that should not lightly be tampered with.

⁸⁵ *Ibid.* at 2 [Appendix D].

⁸⁶ Letter from L. Frappier, Office of the Chief Actuary, Office of the Superintendent of Financial Institutions, dated February 25, 2016 [JBD at tab 7].

⁸⁷ Letter from Assistant Deputy Minister Nick Leswick to Anne Turley, February 24, 2016 [JBD at tab 9].

⁸⁸ Hyatt Report at 2-3 [Appendix D].

E. Pre-appointment income study

97. The Government has reiterated its request for a PAI study. The Association and the Council continue to oppose it for lack of usefulness, and specifically because of the irrelevant, self-serving, and incomplete nature of the study and data that would be generated by it, the whole as set out in their submission of January 29, 2016 on this issue. Nothing in the submissions of the parties since then provides a basis to justify a PAI study, or for this Commission to depart from the conclusions of the Block Commission in this regard.
98. Ms. Haydon was asked for her opinion as to the usefulness of PAI data to the mandate of the Commission. Her view is that “neither a PAI study nor a quality-of-life study will produce data that are reliable or needed to assist the Commission with its mandate”.⁸⁹ As regards PAI, she explains that the determination of compensation is a forward-looking exercise, while the income of a particular individual appointee is highly contextual and not a fair or reasonable predictor of future income. She adds:

[T]he determination of a compensation level for the judiciary is not intended to serve as recognition of a promotion, as might be typical in either the public or private sectors, but is, rather, a single value that accommodates both new appointments as well as highly experienced judges. As such, the level of income prior to the appointment is not relevant to the question before the Commission.⁹⁰

F. Quality-of-life study

99. The Government has proposed that the Commission undertake a study “that would examine the intangible aspects of judicial life that factor into applying for judicial appointment – a quality of life study”. The Government’s stated reason for proposing a quality-of-life study is to give the Commission “a more complete picture of judicial life” by getting the judiciary’s views on the non-monetary considerations that may inform a lawyers’ decision to apply to the bench.
100. The Government has not provided any particulars on the proposed study other than to state that the proposed study would “identify, describe and perhaps even quantify the intangible advantages and disadvantages associated with judicial office”.

⁸⁹ Haydon Report at 5 [Appendix B].

⁹⁰ *Ibid.* at 5 [Appendix B].

101. While the Government does refer to two studies that were commissioned in the United Kingdom in 2005 and 2010 as studies that are similar to the proposed quality-of-life study, neither of these studies involved a comprehensive examination of the non-monetary aspects of judicial life. The researchers in the 2005 and 2010 studies (found at tabs 47 and 48 of the Government's Book of Documents) simply asked judges what the main reasons were that had led them to taking up a judicial post, and barristers and advocates the main reasons why they would or would not consider taking up a judicial post. Both surveys included salary considerations.
102. The Association and the Council question whether there is any value to a quality-of-life study, or whether it would produce any useful information.
103. To the extent the Government is proposing something other than what was done in the United Kingdom in 2005 and 2010, it is not clear that a survey into judges' current view on the non-monetary aspects of their position is relevant to the Commission's inquiry into the adequacy of judicial salaries. This Commission is not tasked with inquiring into the judicial quality of life, but rather inquiring into salary and benefits that will guarantee judicial independence and continue to attract outstanding candidates. The Government needs to explain how the proposed quality-of-life study would provide the Commission with reliable and useful data that would assist it to fulfil its mandate.
104. Ms. Haydon characterizes such a study as "unheard of", and observes:

Quality of life is a highly personal experience, and as the Government notes, intangible, and as such should not be a consideration in compensation determination.⁹¹

G. Methodological issue in the CRA self-employed lawyers data

105. One of the tables that CRA provided to the parties in advance of the Commission process shows the net professional income of self-employed lawyers in all of Canada split into 20 percentile rows (from 5% to 100%).
106. In the tables that CRA produced during previous quadrennial cycles, the income shown on any specific percentile row showed the actual percentile income. That is, the income on the xth percentile row showed the xth percentile income. CRA changed the way it

⁹¹ *Ibid.* at 5 [Appendix B].

presented the data in the tables it provided for this quadrennial cycle in response to new confidentiality standards. Whereas the x^{th} percentile row previously showed the actual x^{th} percentile income (i.e. the 75th percentile row showed the actual 75th percentile income), the x^{th} percentile row now shows the mean of the incomes falling between the $(x-5)^{\text{th}}$ and the x^{th} percentiles (i.e. the 75th percentile row now shows the mean of all incomes between the 70th and 75th percentile).

107. The Association and the Council continued to rely on the income shown in the x^{th} percentile row to show the x^{th} percentile income when they prepared the tables in their main Submission. In light of CRA's different presentation of its data, a calculation must be done to arrive at the income at a certain percentile. Instead of using the x^{th} percentile row as a substitute for the actual x^{th} percentile income, one arrives at the actual x^{th} percentile income by taking the average of the x^{th} percentile row and the $(x+5)^{\text{th}}$ percentile row. That is, in order to provide an estimate for the 75th percentile income, one takes the average of the 75th percentile row (the mean of the incomes falling between the 70th and 75th percentile) and the 80th percentile row (the mean of the incomes falling between the 75th and the 80th percentiles).
108. Counsel for the Government brought the difference in the methodology of CRA to the attention of counsel for the Association and the Council. A discussion was then had with a representative of CRA to obtain some clarification on this point. The Association and the Council have now revised Tables 5 and 6 to show the percentile incomes for Canada as calculated according to the new methodology:

[Tables on next page]

Table 5 - REVISED
Comparison of salary of *puisne* judges with net professional income of self-employed lawyers at 75th percentile
(Net professional income \geq \$60,000, Age group – 44-56)
Canada and top ten CMAs, 2010 to 2014

Year	75 th Percentile Income		Salary of <i>Puisne</i> Judges		
	Canada	Top ten CMAs	\$	% Difference from	
				Canada	Top ten CMAs
2010	<u>\$403,953</u>	\$471,330	\$271,400	<u>-32.8%</u>	-42.4%
2011	<u>\$392,188</u>	\$450,845	\$281,100	<u>-28.3%</u>	-37.7%
2012	<u>\$395,660</u>	\$457,880	\$288,100	<u>-27.2%</u>	-37.1%
2013	<u>\$390,983</u>	\$437,055	\$295,500	<u>-24.4%</u>	-32.4%
2014	<u>\$404,025</u>	\$454,915	\$300,800	<u>-25.5%</u>	-33.9%

Table 6 - REVISED
Comparison of salary of *puisne* judges with net professional income of self-employed lawyers at 75th percentile
(Net professional income \geq \$80,000, Age group – 44-56)
Canada and top ten CMAs, 2010 to 2014

Year	75 th Percentile Income		Salary of <i>Puisne</i> Judges		
	Canada	Top ten CMAs	\$	% Difference from	
				Canada	Top ten CMAs
2010	<u>\$438,378</u>	\$501,590	\$271,400	<u>-38.1%</u>	-45.9%
2011	<u>\$428,035</u>	\$484,310	\$281,100	<u>-34.3%</u>	-42.0%
2012	<u>\$430,363</u>	\$491,575	\$288,100	<u>-33.1%</u>	-41.4%
2013	<u>\$419,010</u>	\$465,230	\$295,500	<u>-29.5%</u>	-36.5%
2014	<u>\$435,450</u>	\$482,380	\$300,800	<u>-30.9%</u>	-37.6%

109. As can be seen from the above revised tables, there is in fact a greater discrepancy between the judicial salary and the income of self-employed lawyers than initially set out in the Judiciary's Submission.⁹² Specifically, in revised Table 6 there is a 30.9% difference between the 2014 judicial salary and the income of self-employed lawyers at the 75th percentile across Canada. The figure in the original Table 6 was 25.8%.

⁹² Judiciary's Submission at para. 121.

110. Finally, the Association and the Council have prepared a revised version of Table 7, showing the percentile incomes for Canada as calculated according to the new methodology as well as the value of judicial salaries including the annuity valuation of 30.6%, as set out in Mr. Newell’s report attached to these Reply Submissions at Appendix D:

Table 7 - REVISED
Comparison of salary plus annuity of *puisne* judges
with net professional income of
self-employed lawyers at 75th percentile
(Net professional income ≥ \$80,000, Age group – 44-56)
Canada and top ten CMAs, 2010 to 2014

Year	75 th Percentile Income		Salary of <i>Puisne</i> Judges		
	Canada	Top ten CMAs	\$ Includes Annuity valuation of <u>30.6%</u>	% Difference from	
				Canada	Top ten CMAs
2010	<u>\$438,378</u>	\$501,590	<u>\$354,448</u>	<u>-19.1%</u>	<u>-29.3%</u>
2011	<u>\$428,035</u>	\$484,310	<u>\$367,117</u>	<u>-14.2%</u>	<u>-24.2%</u>
2012	<u>\$430,363</u>	\$491,575	<u>\$376,259</u>	<u>-12.6%</u>	<u>-23.5%</u>
2013	<u>\$419,010</u>	\$465,230	<u>\$385,923</u>	<u>-7.9%</u>	<u>-17.0%</u>
2014	<u>\$435,450</u>	\$482,380	<u>\$392,845</u>	<u>-9.8%</u>	<u>-18.6%</u>

111. As is apparent in revised Table 7, the adjustment to the annuity valuation is more than offset by the increase in the relevant all-Canada percentile incomes resulting from the revised CRA methodology. Whereas in the original Table 7, the gap between all-Canada income and the judicial salary including the annuity was 7.5%, it is now 9.8%. In the case of the top ten CMAs, the gap is now 18.6%, whereas it was 22.2% in the original Table 7.

112. As mentioned in the section on the judicial annuity above, when comparing the judicial salary with the incomes of self-employed lawyers, certain financial means available to self-employed lawyers, such as professional corporations and income splitting, must be taken into account. In light of those vehicles, used to reduce the taxable income of self-employed lawyers, the figures in the CRA data should be approached with some caution since those figures would no doubt increase in the absence of such vehicles. Therefore,

the gap between the income of self-employed lawyers and the salary of *puisne* judges is actually greater than is reflected in the tables.

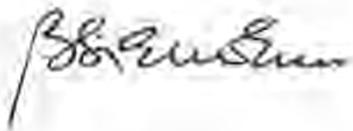
113. In light of the above, the request for a salary increase as articulated in the Judiciary's Submission is supported by the CRA data.

IV. CONCLUSION

114. The Association and the Council reiterate the arguments set out in the Judiciary's Submission filed on February 29, 2016. They request that the salary of *puisne* judges be increased by 2% as of April 1, 2016, by 2% as of April 1, 2017, by 1.5% as of April 1, 2018, and by 1.5% as of April 1, 2019, all exclusive of statutory indexing based on the IAI. The Government has presented no convincing argument in support in the measures it has proposed. The IAI should not be replaced by the CPI, and the DM-3 comparator should not be dispensed with.

The whole respectfully submitted on behalf of the Canadian Superior Courts Judges Association and the Canadian Judicial Council.

Montréal, March 29, 2016



Pierre Bienvenu, Ad. E.
Azim Hussain
Jamie Macdonald
Norton Rose Fulbright Canada LLP
1 Place Ville-Marie
Suite 2500
Montréal, Québec H3B 1R1

APPENDIX A: Past Government submissions and Commission conclusions regarding the DM-3 comparator

Government submission	Commission report
Block Commission	
<p>47. In the Government's view, the most relevant public sector comparator group is that of the most senior federal public servants (EX I-5; DM 1-4; Senior LA [lawyer cadre]). While the 1999 Drouin Commission and earlier Triennial Commissions had historically relied on the DM-3 salary midpoint as a comparator, the 2003 Commission noted that many officials in this broad spectrum of senior government officials, and not just those at the DM-3 level, potentially have a level of experience and capacity comparable to that of candidates for appointment to the Bench.</p> <p>48. The Government agrees that comparability to this broader spectrum of senior officials is merited because these executives share capacity, skills and abilities comparable to judges, as well as a commitment to making a contribution to public life. Of equal force, reference to the senior executive cadre is merited because the financial position of the Government is reflected in part in the salaries it is prepared to pay its most senior employees.</p>	<p>103. The DM-3 level, as can be seen, has been a comparator for nearly every previous commission, and we believe, like the Courtois Commission, that this "reflects what the marketplace expects to pay individuals of outstanding character and ability, which are attributes shared by deputy ministers and judges". The EX/DM community proposed by the Government as a comparator would be a significant departure from the DM-3 comparator used by previous commissions. The salary increases provided to the EX/DM community may provide an indication of the "priority the Government accords to compensate senior professionals of high ability who have chosen service in the public interest over the private sector", but it does not provide the single, consistent benchmark that is provided by the DM-3 level and the remuneration associated with that level.</p>
Levitt Commission	
<p>121. The Government submits that in light of the small number of DM-3s (13 compared to 1,117 judges), their short tenure (4.4 compared to 21.6 years), and the fact that the entire deputy minister population has a level of experience comparable to judges, if this Commission considers a public sector comparator, it should consider all deputy ministers and not only DM-3s. The judicial salary is consistent with both judges and deputy ministers being paid as "individuals of outstanding character and ability."</p>	<p>24. The Government submitted that, if the Commission felt the need to have a public sector comparator group, it should not be the highly-ranked deputy minister ("DM-3") group but rather all persons paid from the public purse or, if that submission was not accepted, all deputy ministers.</p> <p>25. The Government also took the position that, because variable compensation is not a tool which can be used in a judicial compensation scheme, when comparing the compensation of judges and public servants the Commission should ignore the variable portion of senior public service compensation. In other words, the Government took the position that it would be appropriate to compare the salary of a judge with the salary of a deputy minister and yet ignore the substantial performance and merit pay opportunity afforded to deputy ministers as part of their total cash compensation. The Commission found this position to be inconsistent with the approach adopted by past Commissions, with customary compensation practice,</p>

and with common sense.

26. The Government also made submissions that focussed on job content – a form of task analysis. This type of analysis may be of some use in pay equity or other similar contexts but it was of no assistance to the Commission in arriving at a view as to “what the marketplace expects to pay individuals of outstanding character and ability, which are attributes shared by deputy ministers and judges” -- words first penned by the Courtois Triennial Commission, which have been cited with approval by all preceding Quadrennial Commissions. The Commission took the view that the Government’s analysis failed to give sufficient weight to the constitutional status and role of the judiciary and also the importance of its appearance and image to the effective performance of that role. The Commission found this submission to be a semantic exercise completely detached from workplace reality and, accordingly, of no relevance to the Commission’s enquiry

27. Like its predecessors, the Commission determined that the scope of the chosen public sector comparator group is a matter of judgment to be made by reference to the objective of the Commission’s enquiry as first framed by the Courtois Commission. While the Commission recognizes that the choice of the DM-3 group may not be regarded as ideal due to its small sample size and other comparability issues such as tenure in position, this Commission, like the Drouin and Block Commissions, focussed on the purpose of the analysis as articulated above and concluded that the seniority of the group and the functions its members discharge make it the best choice as a public sector comparator group for the judiciary. This choice has the additional advantage of eliminating outliers both above and below the DM-3 category.

Judicial Compensation and Benefits Commission

Commentary on the *Report on the Earnings of Self-Employed Lawyers for the Department of Justice Canada in Preparation for the 2015 Judicial Compensation Benefits Commission (Pannu Report)*

March 29, 2016

Table of Contents

1.0 Introduction	3
2.0 Process	7
3.0 Analysis	9
3.0 Considerations of Age Adjusted Salaries	12
4.0 Salary Exclusions	15
5.0 Geography	17
6.0 Judicial Annuity Model – Calculating Total Compensation	19
7.0 Conclusions	21
Appendix A - Curriculum Vitae, Sandra Haydon	22

1.0 Introduction

Sandra Haydon & Associates Inc. (SH&A)¹ was retained by Norton Rose Fulbright Canada LLP on behalf of the Canadian Superior Courts Judges Association and the Canadian Judicial Council to provide a commentary on the report authored by Mr. Haripaul Pannu, *Report on the Earnings of Self-Employed Lawyers for the Department of Justice Canada in Preparation for the 2015 Judicial Compensation and Benefits Commission*, February 25, 2016. More specifically, SH&A was asked to comment on Mr. Pannu's conclusions regarding the "filters" applied to analyze CRA data on self-employed lawyers:

- 65th vs. 75th percentile
- age-weighting vs. age range
- low-income exclusion
- top 10 census metropolitan areas ("CMAs") vs. all of Canada

Based on my experience, the use of filters is not only a normal component of compensation benchmarking, but a much needed element to ensure data integrity and a selection of data that reflects and supports broader compensation philosophy. Each of percentile, sector (self-employed lawyers) and geography are common filters, or "data cuts" as they are referred to in compensation benchmarking. While the use of age and income exclusion as specific filters is atypical, in the context of judicial compensation it is reasonable and necessary.

I am of the view that both age and income exclusions serve as a suitable proxy for what is absent in this undertaking, that is, the ability to compare like or similar jobs. Ensuring that the two jobs that are being compared are generally the same is foundational to compensation benchmarking. Given that the role of a judge is unique, it is not possible to find a perfect comparator. However, recognizing that experienced lawyers are the core pool from which appointments are made, each of age and income can serve as a proxy to ensure that the comparisons being made are fair and reasonable.

Mr. Pannu's report was prepared for the Government of Canada to provide an analysis on the net income of self-employed lawyers for purposes of comparison to the income level of federally appointed judges. Data were drawn from 2010 – 2014 taxation information provided by the

¹ My curriculum vitae is included as Appendix A

Canada Revenue Agency ("CRA"). Mr. Pannu reported that based on his testing, he is confident of the reliability of the data. I have not undertaken any reliability testing, and have relied on the data made available in his report. This is of note given that I have relied on his data to reframe a number of his conclusions. It may be that had I worked with the raw data from the CRA, I would have arrived at a different starting point than Mr. Pannu.

As my report makes clear, I have reservations about the manner in which Mr. Pannu has used the data to arrive at his overall conclusion, that being, "[t]he judicial salary of \$300,800 per annum [in 2014] would place it in the 75th to 80th percentile nationally...and at least the 75th percentile in all major urban centres in Canada except Toronto and Calgary (70th percentiles). That would mean the judicial salary is greater than the net incomes of 75% of self-employed lawyers" (page 15). Not only do I strongly disagree with Mr. Pannu's conclusion, but as my report makes clear, I have concerns about the analytic methods he has used.

My report provides comments on Mr. Pannu's report in relation to each of:

- Process (page 3 of Mr. Pannu's report)
- Analysis (page 4)
- Salary Exclusion Impact (page 7)
- Major Metropolitan Centres (CMAs) (page 9)
- Judicial Annuity Scheme - Calculation of Total Compensation (page 11)

While Mr. Pannu provides data for a number of "filters" for purposes of comparison, I have summarized the data in Table 1 (see following). In his report, Mr. Pannu applied an age-weighted salary computation only to the 2014 data. As the table makes clear, there are a number of available conclusions, each dependent on the data model considered.

The form of presentation in Mr. Pannu's report poses some challenges in interpreting his data analysis and conclusion. In the practice of compensation analysis, the presentation of data should adhere to a standard of transparency, consistency and ease of understanding which is suitable for non-compensation professionals. Mr. Pannu's report gives rise to some concern about a lack of clarity both in definition and underlying assumptions. I have tried to reframe some of his observations and enhance their transparency. In providing this additional data, I have consistently used the 75th percentile, for reasons set out below. Mr. Pannu, however, has

used mathematical calculations which consistently result in the lowest possible number, rather than, in my opinion, the right number.

Norton Rose Fulbright has also asked me to comment on the usefulness to the Commission of the Government-proposed pre-appointment income (PAI) study and quality-of-life study. While I understand the arguments the Government has put forward, I am of the view that neither a PAI or quality-of-life study will produce data that are reliable or needed to assist the Commission with its mandate.

Determination of compensation is a forward looking practice answering the question as to what is the value of a job given agreed-to principles, such as those articulated in the *Judges Act*, and in light of relevant compensation market practices and levels. The income of a particular individual appointee is itself highly contextual and not a fair or reasonable predictor of future income based on a substantially different occupation. Moreover, the determination of a compensation level for the judiciary is not intended to serve as recognition of a promotion, as might be typical in either the public or private sectors, but is, rather, a single value that accommodates both new appointments as well as highly experienced judges. As such, the level of income prior to appointment is not relevant to the question before the Commission. The question remains the value of the judiciary in its entirety.

A quality-of-life study is an unheard of practice for purposes of compensation benchmarking for a number of reasons not the least of which would be coming to agreement on what elements are to be included, and then how to objectively cost and account for the value of quality-of-life indicators. Through both the CRA data as well the salary level for DM-3, the Commission has before it what is arguably the best data for benchmarking the judiciary and based on that, there is no need to introduce extraneous and unreliable data. Quality of life is a highly personal experience, and as the Government notes, intangible, and as such should not be a consideration in compensation determination.

Lastly, by way of an overall observation, I would like to emphasize that compensation benchmarking is not a pure science of averages, weightings and percentiles. Rather, it is a blend of each of math, context and judgment. In order for the data to have meaning, it is essential that a full qualitative accounting of purpose and context be brought to bear. In my opinion, these are clearly absent from the Pannu report.

Table 1 – Summary of Data, Pannu Report

Baseline Data			65 th Percentile				75 th Percentile			
Year	Number of Observations	Judicial Salary	All Data	Age Adjusted	With Exclusion 60K	With Exclusion 80K	All Data	Age Adjusted	With Exclusion 60K	With Exclusion 80K
2010	22,110	\$271,400	\$198,030		\$269,948	\$299,088	\$274,058		\$357,463	\$387,830
2011	19,310	\$281,100	\$189,995		\$265,795	\$295,658	\$266,843		\$350,713	\$380,4445
2012	19,190	\$288,100	\$192,658		\$265,093	\$294,458	\$267,223		\$351,043	\$384,465
2013	19,360	\$295,500	\$187,833		\$263,688	\$289,758	\$260,088		\$344,423	\$373,273
2014	18,550	\$300,800	\$188,138	\$208,306	\$265,018	\$293,615	\$261,363	\$267,041	\$352,513	\$383,840

The 2015-2016 judicial salary is \$308,600. I understand that this will be increased by statutory indexation on April 1, 2016.

2.0 Process

Mr. Pannu begins his report by stating that he has relied on the entire range of available data and that doing so will allow for the determination as to which statistical value will be an appropriate benchmark for setting judicial salaries. While it is true that compensation practice demands that a range of statistical values be considered, I think Mr. Pannu is putting the cart before the horse. In the work I have done, particularly with organizations that clearly articulate a talent management strategy of being able to attract outstanding talent,² the target market placement comes first. Testing the validity of the current compensation level against that target then becomes the task at hand. This is particularly true in working with public sector organizations where they face a more complex foundational compensation philosophy having to blend public and private sector compensation data. For private sector organizations, it is normal practice to focus on other private sector organizations, most often based on a common geography, a similar industry, and with clarity in desired target percentile. By contrast, public sector organizations often operate in multiple geographies, draw talent from both the public and private sectors (and multiple industries within both) and as such, are confronted with a more complex challenge in setting the foundation for building a compensation philosophy or strategy.

I disagree with Mr. Pannu's perspective that each of the 50th, 65th and 75th percentiles are used when the goal is the attraction of "exceptional individuals" and that it is about supply and demand (page 3). This is an overly mechanical view. Moreover, based on my experience, the 75th percentile tends to be the bottom target where the goal is the attraction of exceptional or outstanding individuals. I note that the Government itself, through its experts before the Drouin Commission, proposed the 75th percentile. It is not uncommon that organizations focus on higher target percentiles, including up to the 90th percentile. While use of the 90th percentile is the exception, in my recent experience, a number of client organizations, in the broader public sector, have elected to use the 90th percentile for a number of specialized cases, primarily in both the medical sphere as well as in what is known as complex business analytics.

That said, I would also caution in simply taking compensation principles and practices that were designed for a very different workforce model than is found in Canada's judiciary. The judiciary is unlike any of the talent pools from which appointees are drawn – academic, government /

² I have been referred to s. 26(1.1) (c) of the *Judges Act*, which refers to "the need to attract outstanding candidates to the judiciary".

public sector, or the private sector. Each of these, in different ways, has a series of other compensation levers as well as broader talent management practices that work in conjunction with compensation practices. Compensation practices and principles that were designed to fit each of these markets do not easily translate to the judiciary and given that, some caution in application is warranted.

In this particular context – consideration of percentile -- I am of the view that setting a desired target percentile is not simply an exercise in supply and demand. Rather, questions as to the inherent value of each individual judge and the judiciary overall must be considered. One measure of communicating the importance of the judiciary is setting compensation levels that convey the importance of the institution.

Mr. Pannu's analysis and related conclusions lack this important context, and in doing so, miss the mark. Overall, I find that Mr. Pannu's analysis retreats to the lowest common denominator, which seems inappropriate to the task at hand.

3.0 Analysis

The first data set offered in the Pannu report is a five year profile of the low and high net income percentiles (5th and 95th) combined with a chart that shows, not surprisingly, that the higher the percentile, the higher the net income (page 4). Table 2 of my report provides a summary of Mr. Pannu's data for the year 2014.

Table 2 – Self Employed Lawyer, All Net Income Data, 2014

Percentile	5 th	95 th
\$	\$ -1,773	\$882,565

I do not understand why Mr. Pannu starts at this point. Neither the 5th percentile nor the 95th percentile has been considered by any previous Commission, nor does Mr. Pannu ever return to these data. More importantly, though, it provides a misleading summary of the actual data. In Appendix D of his report, Pannu provides a more fulsome summary of the data, albeit one that is based on "all data".

In compensation analysis, one would never present such a blunt picture of data, particularly where it is of no continuing value. As noted earlier, while "income exclusion" is both unique and appropriate to the design of judiciary compensation levels, compensation professionals would not simply accept, for example, 18,500 data points for 2014. Prior to relying on the data, experience, judgement and math would be used to refine the data model and ensure suitability and integrity. Offering a summary based on 18,550 data points simply distracts from the question to be resolved. The task at hand is not to present all data, but to provide data that assist the Commission in determining specific compensation levels for the judiciary. While later sections of my report will address the appropriateness and necessity of refining the data through various "filters" or "cuts" – age, geography, income exclusions – Table 3 provides a summary of data from the Pannu report that includes data where income exclusion has been used.

Table 3 – Self Employed Lawyer, 2014, with salary exclusion (Appendix D, Pannu)

Percentile	All Data	Excludes <\$60k	Excludes <\$80K
5 th	-15,275	\$64,555	\$84,555
50 th	\$110,145	\$17,7575	\$201,265
65 th	\$173,320	\$247,340	\$275,740
75 th	\$237,015	\$325,020	\$356,020
95 th	\$615,145	\$740,860	\$781,855
100 th	\$1,149,985	\$1,296,265	\$1,345,040

As Table 3, above, makes clear, and is a much better starting point for deliberation and discussion, when income data is presented that considers exclusion of low income levels, the picture is dramatically different. Across Canada, for lawyers of all age groups and all geographies, income levels are much higher than Mr. Pannu presented through his initial data.

Mr. Pannu suggests that a more “appropriate” view of the data is required via use of the median of \$118,993 for 2014. My view is that this data point is not of assistance to the Commission in its deliberations. Mr. Pannu acknowledges as much, saying that the 50th percentile, or \$118,993 in this case, is likely not the right target, but the 65th or 75th percentile is more appropriate for consideration for the judiciary (page 5). Based on this conclusion – that is offered without clear rationale – he provides the following table as an illustration that, on base salary alone (that is absent the value of the annuity), the 2014 judicial salary of \$300,800 approximates the 78th percentile.

**Table 4 - 2014 Net Professional Income (Pannu, page 5)
(without salary exclusion)**

Year	65 th P	75 th P	Judiciary Salary	Approximate Percentile
2014	\$188,138	\$261,363	\$300,800	78 th

I find this to be misleading; it is simply too blunt to provide guidance to the Commission. While I will return to each of age, geography and salary exclusions as reasonable and much needed “filters” or “cuts” to the data, using only salary exclusion, I arrive at a conclusion that is very different from Pannu’s conclusion above. While the judicial salary exceeds the 65th P, although far less than suggested by Mr. Pannu, it is well below the 75th P, whether a \$60,000 or \$80,000 exclusion is relied on (Table 5).

Table 5 – Income Exclusions, 2014, Net Professional Income

Percentile	Excludes <\$60k	Excludes <\$80K	Judiciary
65 th	\$247,340	\$275,740	\$300,800
75 th	\$325,020	\$356,020	

As noted in the introduction, the presentation of data must be transparent. The conclusion that the current judicial salary sits somewhere between the 75th – 80th percentile is true only when the data used is so blunt, so rough, as to distort more thoughtful consideration of the question at hand.

Based on Mr. Pannu’s analysis, the challenge appears to be how can it be justified to pay the judiciary in excess of the 75th percentile. Where much-needed nuancing of the analysis is offered, the question becomes the exact opposite – how can it be justified paying the judiciary below the 75th percentile?

3.0 Considerations of Age Adjusted Salaries

Mr. Pannu's report next turns to a consideration of age as a potential filter for the CRA raw data and while he acknowledges the appropriateness of using such a filter, his use of a weighted average is not a defensible model, nor is it typical. In my more than 20 years of undertaking compensation studies that focus on the determination of a base salary, I have relied on the use of weighted average very rarely, and can, in fact, point to only one specific example where a weighted model was required. In that particular instance, the client organization had significant internal equity problems that stretched back decades. As a means to create a greater degree of internal equity and provide a stronger foundation for establishing and maintaining both internal and gender-based wage parity, a weighted model was used. This approach was used to ensure that the mistakes of the past were not repeated. While the use of weighting is very atypical in compensation benchmarking, it is my understanding that in actuarial studies, the use of weighting is a more common practice.

While it is true that appointments occur at a wide range of ages, as is typical in most data sets, those points at the far ends of the spectrum are more the exceptions than the rule.

Compensation design, however, is founded on building for the rule rather than the exceptions.

It is my understanding that appointments to the judiciary can occur at any time after 10 years, and that while appointments occur under the age of 44 and over the age of 60, the average age of appointment is 52 and a majority of candidates are selected from the ages between 44 – 56. It is also my understanding that past Commissions have focused on the age bracket 44 - 56. The combination of past practice and erring on the side of what is more typical is far and away a better model than a weighted model that skews that data in a manner that is an inaccurate profile of the vast majority of the appointment pool. A weighted model, in this context, simply serves to distort the data. As reported by Mr. Pannu, this age bracket, 44 – 56, accounts for over two-thirds of all appointments.

If an age-weighted approach is to be applied, common sense suggests that narrowing the field of data to reflect the predominant age categories is a more accurate profile for purposes of determining judicial salaries. The goal of market analysis is to provide the best representation, not the lowest, or the highest. Table 6 provides a comparison of Mr. Pannu's data, and a more selective data model that accounts for two-thirds of appointments – those appointments between ages 44 - 56.

As can be seen in Table 6, where under 44 and 56 or above age categories are excluded, the 75th percentile rises dramatically – from \$267,041 (Pannu report) to \$329,761. The number of \$329,761 is based on a weighted average approach within the 44-56 range to allow for comparison Mr. Pannu's figure. However, where a non-weighted average is used for the data, the outcome is not materially different.

Table 6 – Age Adjusted Salary for Judiciary, 2014 Income

Age at Appointment	Number of Appointments	Percentage of Appointments (entire age range)	75 th Percentile Pannu Data	Number (%) of Appointments (ages 44 to 56)	Exclude < 44 and > 56 @ 75 th percentile	Age Weighted Income
Under 44	34	5%	\$247,125			
44 to under 48	128	19%	\$340,830	128 (28%)	\$340,830	\$96,732
48 to under 52	153	22.7%	\$338,490	153 (34%)	\$338,490	\$114,831
52 to under 56	170	25.2%	\$313,570	170 (38%)	\$313,570	\$118,197
56 to under 60	121	19.9%	\$304,785			
60 to under 64	53	7.9%	\$257,260			
64 and above	16	2.4%	\$191,915			
Total Observations	675	100%		451 (100%)		
Age Adjusted Income			\$267,041			\$329,761

Similar to the consideration of income exclusions, when appropriate and reasonable age categories are considered, the conclusion is not that the judiciary is paid above the 75th percentile of self-employed lawyers, but that, in fact, the judiciary is below that market. A

balanced analysis and report would provide the Commission with each of these data points and the corresponding rationale for selecting one or the other. Data absent context is simply data. What is required for decision-making is information and context. I am of the view that Mr. Pannu's report avoids context and discussion. Once judgement is applied to the analysis of data, very different conclusions from those offered in the Pannu report are arrived at.

4.0 Salary Exclusions

Mr. Pannu opens his section on salary exclusions noting that such a practice is an atypical practice and “distorts the results of the salary information” (page 7). I totally disagree. In any data collection exercise, a number of filters are used to ensure data integrity. The market, as one might expect, is not comprised of well-organized data, and compensation professionals must bring their professional judgement to bear in offering reasoned and transparent cases for exclusions and refinements. While it is true that a pure salary exclusion is not used in the typical case, this is not a typical case. It is very uncommon to have such a large data population (18,550 for 2014) that is representative of so many dissimilar positions. While it is true that all data are derived from self-employed lawyers, there can be no doubt that there is a wide range in the nature of the legal practices included in the data. Simply being a self-employed lawyer does not make these data equal, or even necessarily similar.

There is good reason to exclude select age cohorts from the analysis to better reflect the core talent pool from which appointments are made. Equally, there are compelling arguments to exclude lower levels of income. A basic principle of compensation analysis is, as much as possible, to ensure that comparisons being offered are on like jobs. Given the unique model of the judiciary, this is not a simple task. In fact, this may be an impossible task, reminding us of the importance of context and use of judgement. It is reasonable to conclude that given the responsibilities assumed by all judges immediately upon appointment, comparison with seasoned legal practitioners is appropriate. While a straight line cannot be drawn between experience, excellence and income levels, there can be no doubt that there is a strong correlation.

Mr. Pannu concludes that “[a] more standard approach is to use a fair percentile benchmark without salary exclusion” (page 8). I would argue that most compensation professionals consider that data requires vetting and cleansing to arrive at a quality database. Typically, a filter such as quality of job match is used; a tool not available in this context. Given the talent pool that the Government should appoint from in light of the need to attract “outstanding” candidates, a focus on salary levels in excess of \$80,000 seems, if anything, a very conservative baseline. The data provided by Mr. Pannu with regard to salary exclusion, at the 75th percentile, is summarized in Table 7.

Table 7 – 75th Percentile <60k and <80k Salary Excluded, 2014, Net Income

Excludes <\$60k	Excludes <\$80K
\$293,615	\$383,840

As each reasonable filter is applied to the data, the conclusion offered by Mr. Pannu (“the judicial salary of \$300,800 per annum would place it in the 75th to 80th percentile nationally”) simply does not hold. If we use a conservative cut-off point of \$80,000 to refine the database, the judiciary is below the 75th percentile. I am of the view that additional modeling that considers a \$100,000 cut-off would be more appropriate. To use a cut-off of \$100,000 would be more reflective of typical benchmarking where “outliers” are removed from the database. Given that the “all data” profile provided by Mr. Pannu provides for a figure of \$237,015 at the 75th percentile, removing data that is less than 50% of that amount would meet a test of reasonableness as a definition of an “outlier.” While judgement is used to determine what constitutes an outlier in any particular data model, certainly in compensation where rates of pay are less than half of the target percentile, the reliability of the data would be viewed as highly questionable. Where truly “like” positions are being compared, there is a typically limited differential in the data.

Again, the task here is to neither elevate nor lower the comparator, but to identify a set of parameters that is reasonable, and then the data will be what it will be. Principles and philosophy should ground the data modelling rather than a data model that seeks to support a conclusion.

5.0 Geography

Mr. Pannu provides data for Canada's largest cities (top 10 CMAs) which provide the largest number /percentage of appointments to the judiciary, and on that basis alone, this filter becomes important for determining compensation levels.

Where Canada on the whole is used as the baseline (= 0), the calculations result in substantial differences where the 75th percentile varies significantly from city to city. 675 private-practice lawyers were appointed to the bench for the period January 1, 1997 - March 31, 2015, and 60% of those appointments came from the top 10 CMAs.

Table 8 Summary of CMA-specific Income for Self-Employed Lawyers

CMA	75th Percentile Income 2014	Compared with Canada
Canada	\$261,363	100%
1 – Quebec City	\$212,890	81%
2 – Ottawa / Gatineau	\$240,315	92%
3 – Montreal	\$261,955	100%
4 – Vancouver	\$266,470	102%
5 – Edmonton	\$301,140	115%
6 – Calgary	\$333,815	128%
7 – Hamilton and London	\$372,595	143%
9 – Toronto	\$388,020	148%
All CMAs	\$306,810	117%
All other regions	\$160,363	61%

Based on an approximate 60 / 40 split of appointments, Mr. Pannu calculates a weighted average at the 75th percentile of \$249,317. While offering a weighted model of 60/40 is one method, my view is that most compensation professionals would reject such a blunt model. This model does not reflect a common sense approach to determining compensation levels. The particularity in this context is that compensation for judges does not vary based on geography.

This is, of course, a common practice in many sectors of the Canadian labour market. However, absent this lever, the challenge becomes determining a model that, again, neither runs to the top end of the scale nor the bottom end of the scale.

Under Mr. Pannu's model, his figure of \$237,015 would be below the majority of CMAs, and significantly above all other geographies. My own view is that based on the data available through salary exclusion and age cohort modelling, the Commission has adequate input for a determination of compensation, particularly with the additional data provided by the second major comparator, DM-3. Geography should serve as a guide, but given the desire to have a flat Canadian judicial salary, this data should be of less import. That is not to say it should not be considered given the predominance of where the judiciary is located. What is clear is that for each of the available filters, when applied in a reasonable manner, they lead to a common conclusion that the current judicial salary of \$308,600 is below a competitive market. The consistency of these filter-based findings highlight the overall reliability of the use of filters.

6.0 Judicial Annuity Model – Calculating Total Compensation

While in principle I am in full agreement with Mr. Pannu that a fair comparison between self-employed lawyers and the judiciary requires consideration of total compensation, I cannot agree with either his math or the related conclusion. In calculating total compensation for the judiciary, his method provides for the highest possible number, while in calculating total income for self-employed lawyers, he does not give adequate consideration to favourable tax vehicles and he relies on a data model that results in continuing to lower the outcome. The gap that is created between the two is neither accurate nor defensible as the comparison being made does not start from a common baseline nor use common parameters.

The Pannu report also makes reference to other compensation vehicles such as the value of benefit packages. While the value of health and dental benefits is sometimes included in total compensation, in my experience, health and dental plans typically are not significant drivers of a person's decision to accept or decline an employment opportunity. Moreover, in my experience in working with private sector partnership business models, one cannot assume the absence of any such benefits.

Finally, in terms of creating a baseline that reflects total compensation, there are other vehicles available that have an impact on net income within the private sector, such as income splitting and professional corporations. Such vehicles have not been referenced or costed, again resulting in a less than fulsome profile of net income.

As such, Mr. Pannu's conclusion of the judicial salary of \$410,592 as the comparator with net income of self-employed lawyers is not a comparison with data that have been calculated on the same basis. Mr. Pannu's report makes clear that the application of any one filter results in a figure substantially different than either \$188,138 (all data, 65th) or \$261,363 (all data, 75th percentile). The next step in calculating the appropriate comparator number would be to ensure that all the filters are working in tandem. In compensation benchmarking, the determination of an appropriate comparator weaves all data together. Given that Mr. Pannu has reported his data as stand-alone findings, it is not possible to determine what that final data point, or data range, should be.

Lastly, regarding the option to elect supernumerary status, Mr. Pannu has not provided any particular model for consideration of this. Knowing little about the particular use of this, I would caution against any overly simplistic costing (half time work for full time pay).

Given that a fully retired member of the judiciary receives 66% of final earnings as an annuity, the ability to acquire 50% work contribution for a premium of 33%, while generous, is not unreasonable and serves both parties well. The monetary benefit to the Government is significant: the Government obtains an additional 50% of a judge's services at an additional cost of 33%, compared with full retirement.

In the government's submission to the Commission, the availability of this model is described as an important incentive with clear economic benefit and is part of the total value proposition. The caution I would offer is a consideration of the totality of arrangement, and what corollary arrangements occur in the private sector. It is my understanding that retired judges have certain restrictions in their post-retirement professional activities. The supernumerary model offers them an opportunity to continue service to the public without compromise. Perhaps the better way to understand the supernumerary model is that it constitutes an incentive as well as a vehicle to mitigate the real restrictions that exist for judges post-retirement.

In contrast, seasoned and well-respected self-employed lawyers, often required to retire much earlier than judges, have no restrictions on what they may do and how they may continue to earn income – recognizing that they may have some residual obligations to their previous partners and the firm more broadly. The challenge then continues to be that simple comparisons between the judiciary and self-employed lawyers cannot be made. The broader context and practices of each employment or income model are quite different. While total compensation – both monetary and non-monetary must be considered, it must be done more holistically rather than as a series of single observations.

7.0 Conclusions

Mr. Pannu's report consistently provides data and a related analysis that finds, for self-employed lawyers, the lower end of compensation levels through his math, most notably his use of each of target lower percentile, inclusion of low levels of income and the use of weightings for both age and geography. Moreover, he does not provide a total compensation data point for self-employed lawyer incomes. Conversely, when offering an analysis for the determination of total compensation for judicial salary, the method selected provides for the highest possible outcome. The combination of these two approaches serves to artificially create and then widen the gap between self-employed income and judicial salary levels, with the latter being higher than the former even though under a different model it would be the opposite.

Mr. Pannu's analysis and related conclusions lack important context so critical in any compensation analysis, but particularly true in consideration of such a highly distinctive segment of the Canadian labour market. The determination of the level of compensation appropriate for the judiciary is not a simple supply and demand equation. As the principles enunciated in the *Judges Act* make clear, the setting of judicial compensation is part of the framework that supports judicial independence.

Appendix A - Curriculum Vitae, Sandra Haydon

Profile

Sandra Haydon brings over 20 years of experience in developing compensation strategies including determining governing compensation philosophy, assessing market competitiveness and determining levels of pay for both base salary and incentive pay programs. She works with clients in both the public and private sectors.

In recent years, Ms. Haydon has undertaken compensation research related to lawyers in both the public and private sectors. In working with a number of Ontario's largest crown corporations as well many municipal governments, the challenge of attracting and retaining lawyers has been a key organizational issue.

Ms. Haydon has worked with Boards of Directors on executive compensation with a specific focus on determining the governing compensation philosophy including the definition of the target competitive market – geography, sector/industry and percentile.

She has also served as compensation subject matter expert in both arbitrations and litigation.

Ms. Haydon has served as a faculty member for the Ontario Hospital Association's Centre for Governance Excellence for the past seven years.

Ms. Haydon was with Deloitte Consulting until 2013 where she served in a number of leadership roles including Human Capital Public Sector Lead (Toronto) and as the National Practice Leader for Compensation Services. Ms. Haydon was with Deloitte for 17 years. She established Sandra Haydon & Associates Inc. in January 2014.

Education and Professional Training

Doctoral studies, Social and Political Theory
York University (1997)

Doctoral studies, Literature
Queen's University (1995)

Master of Arts, Literature
Carleton University (1993)

Bachelor of Arts, Sociology and Literature
Carleton University (1992)

Advanced Program in Human Resources
Rotman School of Management
University of Toronto (2005)

Certificate in Board Governance
Schulich School of Business
York University (2007)

A selection of Ms. Haydon's client work follows.

Select Project Profiles

Arnet Panel on Executive Compensation in Ontario's Crown Sector

The Arnet Panel was commissioned by the Province of Ontario to review executive pay within Ontario's crown corporation energy sector. Given the national and international context of the energy sector, market pricing was undertaken provincially, nationally, and globally. Ms. Haydon worked with the Panel to provide subject matter expertise on public sector executive compensation practices. Input from the review was used by Mr. Arnett to provide advice and guidance to the Ontario Minister of Finance and the Minister of Energy.

Province of Ontario, 10 Year Compensation Strategy

Ms. Haydon led a project on behalf of the Secretary of Cabinet to undertake a comprehensive review of the Province's compensation strategy for its 60,000 employees. The final report provided recommendations focused on balancing fiscal responsibility (constraint) and public scrutiny with a model that would support a performance based culture. This required harmonizing different sector pressures, varying geographies, as well as working across multi union and non-union workforces.

Manitoba Crown Council

Ms. Haydon was the project director for a comprehensive review of the Province's crown corporation executive compensation strategy leading to a series of recommendations for a tiered approach, balancing the unique operating models of each of the crowns with the ability to attract and retain sector-specific leadership. As with all public sector organizations, designing a model that ensured policy transparency was paramount.

Crown Investment Corporation of Saskatchewan (CIC)

Ms. Haydon has worked on a number of projects for CIC, most notably the design of an executive compensation framework for each of the Province's crown corporations. CIC required an outcome that would balance the unique operating environments of each crown organization with the need to have a unified approach. Working with CIC, a tiered model was designed that ensured a balance of sector specific drivers (telecom, energy, financial services) while meeting the need for public transparency.

Canada Pension Plan Investment Board

Ms. Haydon led a review of CPPIB's compensation strategy, models and levels of pay for the organization's 5 year Special Exam under the direction of the Office of the Auditor General. As with many revenue generating public sector organizations, a key challenge was competitive pay, particularly in light of the organization's location in Canada's financial centre, Toronto.

Additional Clients

Additional clients for whom Ms. Haydon has provided compensation-related services include:

- Blackberry
- Conference Board of Canada
- Starwood Hotels
- Grand and Toy
- Johnson & Johnson
- Canadian Olympic Corporation
- Toshiba
- NAV CANADA
- Office of the Children's Lawyer of Ontario
- Ontario Lottery and Gaming Corporation
- Government of Newfoundland and Lbrd
- City of Toronto
- Greater Toronto Airports Authority
- Halifax International Airport Authority
- Export Development Corporation
- Cancer Care Ontario



Actuarial Solutions
making it simple®

March 29, 2016

Mr. Azim Hussain
Partner
Norton Rose Fulbright Canada LLP
Suite 2500, 1 Place Ville Marie
Montréal, QC H3B 1R1

VIA EMAIL

RE: *Report on the Value of the Judicial Annuity*

Dear Mr. Hussain:

Please find enclosed my report on the above captioned matter.

Yours truly,
Actuarial Solutions Inc.

Dean Newell, FCIA
Vice President

cc: Jamie Macdonald, Norton Rose Fulbright Canada LLP

Actuarial Solutions Inc.
19 Amy Croft Dr. Suite 203
Lakeshore, Ontario N9K 1C7
P: 519.979.4600
TF: 866.323.7200
F: 519.979.4699

Greater Toronto Area
466 Speers Rd. 3rd Floor
Oakville, Ontario L6K 3W9
P: 905.257.2038
TF: 877.257.2038



**REPORT ON THE
VALUE OF THE JUDICIAL ANNUITY**

PREPARED FOR NORTON ROSE FULBRIGHT CANADA LLP

**FOR THEIR REPLY SUBMISSION TO THE 2015
JUDICIAL COMPENSATION AND BENEFITS COMMISSION**

MARCH 29, 2016



Actuarial Solutions Inc.
19 Amy Croft Drive, Suite 203 | Lakeshore, Ontario N9K 1C7 | P: 519.979.4600 | TF: 866.323.7200 | F: 519.979.4699



TABLE OF CONTENTS

SECTION 1 - INTRODUCTION	1
1.1 INTRODUCTION	1
1.2 BACKGROUND	2
1.3 SCOPE	2
SECTION 2 - EXECUTIVE SUMMARY.....	4
SECTION 3 - CALCULATION OF JUDICIAL ANNUITY VALUE...5	
3.1 COMMENTARY	5
3.2 METHODOLOGY	5
3.3 ASSUMPTIONS	7
3.4 CALCULATION RESULTS	8
3.5 RECONCILIATION OF RESULTS	9
SECTION 4 - COMPARISON TO OTHER CALCULATIONS.....	12
4.1 2016 PANNU REPORT	12
4.2 PERCEIVED VALUE AND OTHER APPROACHES	15
SECTION 5 – OPINION.....	16
APPENDIX A - PLAN PROVISIONS	17
APPENDIX B - ASSUMPTIONS	19
APPENDIX C - APPOINTMENT AGE DATA	21
APPENDIX D - DOCUMENTS	22
APPENDIX E - CURRICULUM VITAE	23



SECTION 1 - INTRODUCTION

1.1 INTRODUCTION

- [1] I have been retained by the firm of Norton Rose Fulbright Canada LLP, themselves acting on behalf of the Canadian Superior Courts Judges Association and the Canadian Judicial Council, to calculate the value of the annuity for federally appointed judges, and to provide commentary on the parts of the “Report On The Earnings Of Self-Employed Lawyers For The Department Of Justice Canada” (the “February 25, 2016 Pannu Report”) which relate to the calculation of the value of the judicial annuity.
- [2] The February 25, 2016 Pannu Report was prepared by Mr. Haripaul Pannu and was referenced in the submission of the Government of Canada (the “2015 Government Submission”) to the 2015 Judicial Compensation and Benefits Commission (the “Commission”).
- [3] I understand that this report may form part of the Canadian Superior Courts Judges Association and the Canadian Judicial Council response submission to the 2015 Judicial Compensation and Benefits Commission.
- [4] Appendix E provides my CV. I have been a Fellow of the Canadian Institute of Actuaries since 2005. Since that date, I have continuously practiced as an actuary, primarily in the area of pension plans, providing consulting services on the design, administration, and financing of such plans, and providing advice on the requirements for compliance with applicable legislation and the administrative rules of the pension regulators. Since 2005 I have been directly involved with the preparation of pension plan actuarial valuations, usually as the signing actuary.
- [5] As will be evident from my CV, I have no legal training. However, in the course of my work I am required to read and understand legal documents relating to pension plans. Nevertheless, when I refer to such documents, it is not with any intent to offer any legal opinion as to their meaning, as I defer to legal counsel for such interpretations.
- [6] A summary of my understanding of the provisions of the Judicial Annuity program is included in Appendix A. My understanding of the Judicial Annuity program provisions are based on my interpretation of the plan provisions outlined in the actuarial report on the Pension Plan for Federally Appointed Judges as at March 31, 2013 prepared by the Office of the Chief Actuary of the Office of the Superintendent of Financial Institutions (the “March 31, 2013 OSFI Report”), as well as the relevant provisions of the *Judges Act*.
- [7] Appendix D provides a list of the documents that were made available to me for the preparation of this report. While I have relied upon counsel to provide me with the necessary background information in order to prepare my report, the opinions contained in this report are entirely my own. In my opinion, I have been provided with sufficient information to complete this assignment based upon its scope.



1.2 BACKGROUND

- [8] When comparing the total compensation of federally appointed judges with the total compensation of lawyers in private practice, it is appropriate to consider the value of the benefits received by the judges from the Judicial Annuity program.
- [9] I understand that membership in the program is compulsory for all federally appointed judges. The benefits provided under the program for judges who meet specific eligibility criteria include retirement and disability annuity benefits, and pre-retirement death benefits.
- [10] Furthermore, I understand that the program is financed by contributions by the judges, who are required to contribute 1% of salary to the Supplementary Retirement Benefit Account, and if not eligible for an unreduced annuity, 6% of salary to the Consolidated Revenue Fund. The government deemed contributions are the excess of the plan benefits paid from the Consolidated Revenue Fund over the contributions by the judges thereto. For greater clarity, the program is financed through the Consolidated Revenue Fund primarily on a pay-as-you-go basis rather than being financed on a pre-funded basis as are the other major pension plans sponsored by the Federal Government.

1.3 SCOPE

Calculation of Judicial Annuity Value

- [11] In this report, I provide a calculation of the “value” of the judicial annuity. In particular, the calculation that I perform expresses the proportion of the Judicial Annuity program that is financed by the Government of Canada as a level percentage of the judge’s annual income during their appointment to the bench. This calculation has been performed using:
- my understanding of the applicable Judicial Annuity program provisions (see Appendix A for a detailed summary);
 - the methodology described in Section 3.2;
 - the long-term “best estimate” assumptions described in Section 3.3 and listed in Appendix B; and
 - the judicial appointment age data from January 1, 1997 to March 30, 2015 listed in Appendix C.



Comparison to Other Calculations

- [12] This report also outlines the results of my calculations used to reproduce the results of the judicial annuity calculations prepared by Mr. Haripaul Pannu in his report prepared for the Department of Justice Canada (the “February 25, 2016 Pannu Report”). A comparison of my matching results and a brief commentary on the differences are outlined in the section below titled Comparison to Other Calculations.



SECTION 2 - EXECUTIVE SUMMARY

- [13] In Section 3 of this report, I provide a calculation of the “value” of the judicial annuity. In particular, the calculation that I perform expresses the proportion of the Judicial Annuity program that is financed by the Government of Canada as a level percentage of the judge’s annual income during their appointment to the bench. This calculation has been performed using:
- my understanding of the applicable Judicial Annuity program provisions (see Appendix A for a detailed summary);
 - the methodology described in Section 3.2;
 - the long-term “best estimate” assumptions described in Section 3.3 and listed in Appendix B; and
 - the judicial appointment age data from January 1, 1997 to March 30, 2015 listed in Appendix C.
- [14] Using the methodology described in Section 3.2, the provisions of the Judicial Annuity outlined in Appendix A, the assumptions described in Section 3.3 and listed in Appendices B, and the judicial appointment age data from January 1, 1997 to March 30, 2015 listed in Appendix C, **I have calculated the value of the Judicial Annuity program to be 30.6% as expressed as a level percentage of a judge’s annual income during their appointment to the bench.**
- [15] In my opinion, the methods and assumptions used to determine the value of the Judicial Annuity program provides an appropriate measure of the value of the benefits which are financed by the Government of Canada in providing the Judicial Annuity program. Also, in my opinion, the data on which the calculation is based are sufficient and reliable for the purposes of this calculation.
- [16] It should be understood that there are various methods that could be used to value the benefits received by the judges from the Judicial Annuity program, and that any calculation will be sensitive to the underlying methodology and assumptions. Furthermore, any calculation of the value of the Judicial Annuity program may differ greatly from a judge’s perceived value of the benefit.
- [17] Section 4 of this report provides a comparison of the judicial annuity calculations prepared by Mr. Haripaul Pannu in his report dated February 25, 2016 prepared for the Department of Justice Canada, and my attempt to reproduce his calculations. Mr. Pannu has calculated the total Judicial Annuity value to be 36.5% (32.0% for the retirement value and 4.5% for the disability value), whereas I obtain a result of 32.4% (28.5% for the retirement value and 3.9% for the disability value) using, what I believe to be, the same methods, assumptions, and data. Section 4 of this report provides a commentary on where the differences in our calculations may lie, and provides a commentary on the disability benefit.



SECTION 3 - CALCULATION OF JUDICIAL ANNUITY VALUE

3.1 COMMENTARY

- [18] My calculation of the value of the Judicial Annuity program that is financed by the Government of Canada, expressed as a level percentage of the judge's annual income during their appointment to the bench, is performed using the assumptions outlined in Appendix B, my understanding of the provisions of the Judicial Annuity outlined in Appendix A, and the methodology described below.
- [19] It is my understanding that the value of the Judicial Annuity program may be taken into account when the Commission makes recommendations on judges' compensation.
- [20] The methodology described below does not consider the impact of the Supernumerary Status of judges. My understanding is that judges may elect to become a supernumerary judge if: a) they are eligible to retire with a full annuity (i.e. when they have served 15 years and their age plus service is at least 80), or b) they have served 10 years and attained age 70. Supernumerary judges receive full salary, but are not expected to work full hours (and typically are expected to work 50% of a normal workload). For clarity, the methodology used in this report expresses the value of the benefits provided by the Government of Canada under the Judicial Annuity program as a level percentage of a judge's annual income during their appointment to the bench, regardless of their Supernumerary Status (i.e. regardless of whether they work full-time or part-time).

3.2 METHODOLOGY

- [21] While no actual membership data is used in my calculations, I note that the methodology described below considers the actual appointment ages for judges during the period January 1, 1997 to March 31, 2015 (see Appendix C for a summary of this data). Moreover, the methodology described below does not require actual salary data¹.
- [22] I have performed my calculations using a method which expresses the value of the benefits provided by the Government of Canada under the Judicial Annuity program as a level percentage of a judge's annual income during their appointment to the bench. Such a method represents the annual cost of providing the benefits under the Judicial Annuity program during the judge's appointment to the bench to annual time periods.

¹ Specifically, for the purposes of calculating the "Benefit Values" at the various appointment ages, the actuarial present value of benefits, contributions, and salaries are all determined in reference to the salary at the date of appointment.



[23] Specifically, I have calculated a “Benefit Value” for appointment ages 40 through 65². The “Benefit Value” for each appointment age has been determined by calculating the total actuarial present value of the benefits provided under the Judicial Annuity program, then reducing this value by the total actuarial present value of benefits which are funded by the judge’s contributions, and then dividing the resulting value by the actuarial present value of the judge’s salary during their appointment to the bench. For greater clarity, the actuarial present value calculations noted above are calculated as at the judge’s date of appointment. The “Benefit Value” for appointment ages 40 through 65 expressed as a formula is as follows:

$$\text{Benefit Value}_{\text{Age } x} = \{ \text{PVFBen}_{\text{Age } x} - \text{PVFCont}_{\text{Age } x} \} / \text{PVFSal}_{\text{Age } x}; \text{ where}$$

$\text{PVFBen}_{\text{Age } x}$ is the Actuarial Present Value, calculated at the appointment date, of the benefits provided under the Judicial Annuity program for a judge appointed at age x;

$\text{PVFCont}_{\text{Age } x}$ is the Actuarial Present Value, calculated at the appointment date, of the judge’s contributions for a judge appointed at age x; and

$\text{PVFSal}_{\text{Age } x}$ is the Actuarial Present Value, calculated at the appointment date, of the judge’s salary for a judge appointed at age x.

[24] It should be understood that “Benefit Values” above vary significantly by appointment age. As a result, I have calculated a “Weighted Average Benefit Value” to determine a single value applicable to all judges.

[25] In determining the “Weighted Average Benefit Value”, I have used the following formula:

$$\begin{aligned} \text{Weighted Average Benefit Value} = & \{ 5.0\% \times \text{Average Benefit Value}_{\text{Age } 40 \text{ to } 43} \} + \\ & \{ 20.6\% \times \text{Average Benefit Value}_{\text{Age } 44 \text{ to } 47} \} + \\ & \{ 23.2\% \times \text{Average Benefit Value}_{\text{Age } 48 \text{ to } 51} \} + \\ & \{ 24.4\% \times \text{Average Benefit Value}_{\text{Age } 52 \text{ to } 55} \} + \\ & \{ 17.4\% \times \text{Average Benefit Value}_{\text{Age } 56 \text{ to } 59} \} + \\ & \{ 7.2\% \times \text{Average Benefit Value}_{\text{Age } 60 \text{ to } 63} \} + \\ & \{ 2.2\% \times \text{Average Benefit Value}_{\text{Age } 64 \text{ to } 67} \}; \text{ where} \end{aligned}$$

$\text{Average Benefit Value}_{\text{Age } y \text{ to } z}$ is the arithmetic average of the “Benefit Value_{Age x}” from ages y to age z.

[26] As previously noted, the weighting rates applicable to the “Average Benefit Values” in the formula above are representative of the ages of appointment for federal judges for the period January 1, 1997 to March 30, 2015.

[27] Given the nature of the calculation above, a specific calculation date is not required.

² It is noted that approximately 99% of judges are appointed between these ages.



- [28] As noted elsewhere in this report, this methodology is consistent with the methodology used by Mr. Brian FitzGerald to calculate the value of the Judicial Annuity program for the 2011 Commission (as discussed in Section 3.5 below), and it has certain similarities with the methodology used by Mr. Haripaul Pannu to calculate the value of the Judicial Annuity program in the 2015 Government Submission (as discussed in Section 4.1 below)³.
- [29] In my opinion, this methodology is appropriate for the purposes of expressing the value of the benefits provided by the Government of Canada under the Judicial Annuity program as a level percentage of a judge's annual income during their appointment to the bench.

3.3 ASSUMPTIONS

- [30] Appendix B provides a complete list of the assumptions used in the calculation. For your reference, the key economic assumptions are an interest rate of 5.50% per annum, a salary increase rate of 3.00% per annum, and an inflation rate of 2.00% per annum.
- [31] For clarity, the assumptions selected for this calculation are my "best estimate" assumptions. In setting the "best estimate" assumptions, I select assumptions that, in my opinion, are the most appropriate long-term assumption for each separate assumption.
- [32] In developing my "best estimate" assumptions, the interest rate assumption was developed in a manner consistent with that which would be used to measure the costs of a pension plan in a going-concern funding valuation⁴ – that is, the interest rate assumption is established in reference to the expected investment return on a balanced portfolio of assets held in a pension plan. Such an approach to establish the "best estimate" interest rate assumption is, in my opinion, appropriate for the purposes of this calculation⁵.
- [33] For clarity, the use of "best estimate" assumptions produces only one set of calculation results. It should be understood that "best estimate" assumptions, by their very nature, are open to judgement. Furthermore, accepted actuarial practice in Canada does not prescribe a specific set of "best estimate" assumptions; and there is no upper or lower bound on the range for each assumption codified. As a result, it should be understood that another set of assumptions – which would lead to a different calculation result – could also be considered appropriate and within accepted actuarial practice in Canada.
- [34] In my opinion, the use of "best estimate" assumptions outlined in Appendix B are appropriate for the purposes of expressing the value of the benefits provided by the Government of Canada under the Judicial Annuity program as a level percentage of a judge's annual income during their appointment to the bench.

³ It is noted that Mr. Pannu's calculations in the 2015 Government Submission use a different set of assumptions, including a disability assumption, and a different set of percentage appointment weightings.

⁴ But without including a margin for adverse deviations as is usually required for funding valuations for registered pension plan, as such a margin would lead to a conservative bias.

⁵ As it would reasonably reflect the judges' perceived value of the benefit provided by the Judicial Annuity program.



3.4 CALCULATION RESULTS

- [35] Using the methodology outlined above, the provisions of the Judicial Annuity outlined in Appendix A, the assumptions described above and listed in Appendices B, and the judicial appointment age data from January 1, 1997 to March 30, 2015 listed in Appendix C, **I have calculated the “Weighted Average Benefit Value” to be 30.6%.**
- [36] The methodology and assumptions used to perform this calculation are appropriate for the purposes of expressing the value of the benefits provided by the Government of Canada under the Judicial Annuity program as a level percentage of a judge’s annual income during their appointment to the bench. Likewise, the data on which the calculation is based are sufficient and reliable for the purposes of this calculation. The methodology, assumptions, and data used to perform this calculation may not be suitable for any other purpose – including the purpose of prefunding the benefits under the Judicial Annuity program.

Sample Calculations

- [37] Below I have provided some details of the calculations noted above at sample ages. Specifically, I provided the details of “Benefit Value_{Age 40}” and “Benefit Value_{Age 65}” calculations.
- [38] The results of the calculations for “Benefit Value_{Age 40}” are as follows⁶:

$$\text{Benefit Value}_{\text{Age } 40} = \{\text{PVFBen}_{\text{Age } 40} - \text{PVFCont}_{\text{Age } 40}\} / \text{PVFSal}_{\text{Age } 40}$$

$$\text{Benefit Value}_{\text{Age } 40} = \{\$1,605,400 - \$361,300\} / \$6,503,600$$

$$\text{Benefit Value}_{\text{Age } 40} = 19.1\%$$

- [39] The results of the calculations for “Benefit Value_{Age 65}” are as follows¹:

$$\text{Benefit Value}_{\text{Age } 65} = \{\text{PVFBen}_{\text{Age } 65} - \text{PVFCont}_{\text{Age } 65}\} / \text{PVFSal}_{\text{Age } 65}$$

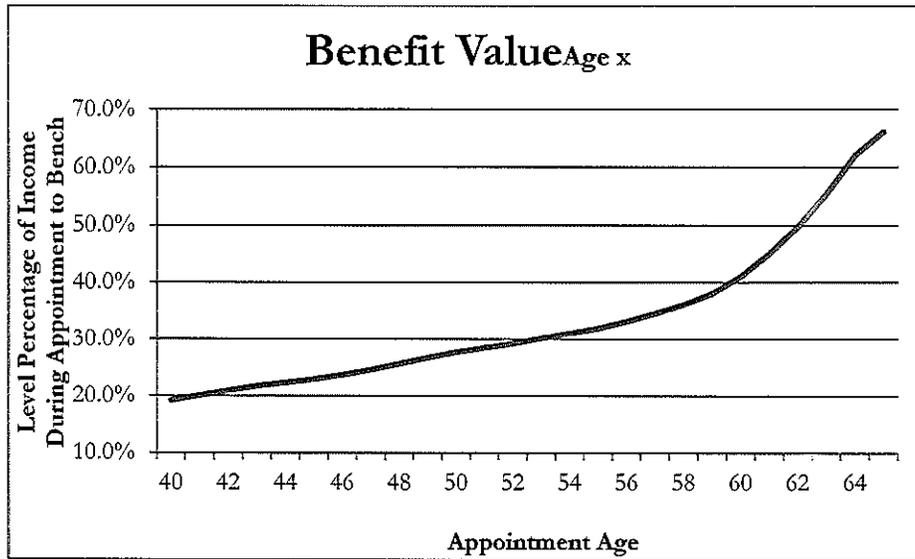
$$\text{Benefit Value}_{\text{Age } 65} = \{\$1,942,600 - \$186,200\} / \$2,659,900$$

$$\text{Benefit Value}_{\text{Age } 65} = 66.0\%$$

⁶ A salary rate of \$317,858 (or \$308,600 increased by 3.0%) was used as the basis to calculate the actuarial present value of benefits, contributions, and salaries in these examples. While a different salary rate would alter the actuarial present value components in the formula, it would not change the net result of the “Benefit Value_{Age x}” calculation.



[40] The chart below illustrates the “Benefit Value_{Age x}” from ages 40 through 65.



3.5 RECONCILIATION OF RESULTS

[41] In January 2012, I assisted Brian FitzGerald of Capital G Consulting Inc. in preparing a similar report regarding the value of the benefits received by the judges from the Judicial Annuity program. Our calculations at that time were performed using similar methods, assumptions which were selected by Mr. FitzGerald, our understanding of the applicable provisions of the Judicial Annuity program at that time, and the actual appointment ages for judges during the period January 1, 1997 to March 31, 2011.

[42] The results of our calculations in January 2012 were a “Weighted Average Benefit Value” of 23.8%. Below I have prepared a reconciliation from the 2012 calculation of 23.8% to my calculation of 30.6% provided in this report.

2012 Calculation of “Weighted Average Benefit Value”	23.8%
Change due to age rounding approach	0.6%
Change due to updated appointment age data	0.4%
Change due to updated mortality table	4.1%
Change due to updated interest rate	1.7%
2016 Calculation of “Weighted Average Benefit Value”	30.6%



Commentary

[43] With respect to the change due to the rounding approach:

- Our previous calculation prepared in 2012 assumed that the judicial appointments at any given age were made at a judge's exact age. When preparing the calculation in this report, I have updated this rounding approach to reflect the expectation that judicial appointments at a given age occur uniformly over the year as opposed to at the judge's exact age. This change effectively results to increase the average age at appointment by 0.5 years. This was the approach of Mr. Sauvé, the Commission's expert.
- By applying this adjustment, my "Weighted Average Benefit Value" has increased by 0.6%.

[44] With respect to the change due to the updated appointment age data:

- Our previous calculation prepared in 2012 was prepared using the actual appointment ages for judges during the period January 1, 1997 to March 31, 2011. I have updated my calculations to consider the actual appointment ages for judges during the period April 1, 2011 to March 30, 2015. For greater clarity, I aggregated this appointment data from April 1, 2011 to March 30, 2015 with the previous data so that I am now considering the actual appointment ages for judges during the period January 1, 1997 to March 30, 2015.
- The impact of reflecting the additional appointment data is that the "Weighted Average Benefit Value" has increased by 0.4%. The main reason for this increase is that the average appointment age for judges appointed between April 1, 2011 and March 30, 2015 is slightly higher than the average appointment ages for judges appointed between January 1, 1997 and March 31, 2011.

[45] With respect to the change due to the updated mortality table:

- Since the previous calculation was prepared in 2012, the Canadian Institute of Actuaries (the "CIA") issued a new report on Canadian Pensioners' Mortality, which introduced a new set of mortality tables and a mortality improvement scale. These mortality tables (named "CPM2014") and the CPM-B mortality improvement scale have become the most widely accepted mortality tables for use by pension actuaries in Canada. Specifically, these new mortality tables reflect what numerous studies have shown over the past few years – that mortality in Canada is improving at a faster pace than previously expected. As a result, I believe that these updated mortality tables are appropriate for the purposes of valuing the Judicial Annuity program.
- Specifically, I have updated my calculations to use the CPM2014 Public Sector mortality table with the CPM-B mortality improvement scale. For your reference, the mortality table used in the 2012 calculations was the UP1994 mortality table projected to 2020 using Scale AA mortality improvement⁷.

⁷ For clarity, in both the 2012 calculations and my updated calculations, unisex mortality rates were used whereby judges were assumed to be 67% male and their spouses were assumed to be 33% female.



- The impact of reflecting the updated mortality table is that the “Weighted Average Benefit Value” has increased by 4.1%.

[46] With respect to the change due to the updated interest rate:

- Our previous calculation prepared in 2012 was prepared using an interest rate of 5.75% per annum. It is noted that yields on government bonds are lower today than they were back in 2012. In turn, future expectations for pension fund returns are lower today than in 2012. For this reason, I believe that an appropriate “best estimate” long-term interest rate for a 2016 calculation would be 5.50% per annum.
- The impact of decreasing the interest rate from 5.75% per annum to 5.50% per annum is that the “Weighted Average Benefit Value” has increased by 1.7%.



SECTION 4 - COMPARISON TO OTHER CALCULATIONS

4.1 2016 PANNU REPORT

- [47] In addition to performing the calculations above, I have attempted to reproduce the results of the judicial annuity calculations prepared by Mr. Haripaul Pannu in his report prepared for the Department of Justice Canada (the “February 25, 2016 Pannu Report”) under the section entitled “Judicial Annuity Scheme”.
- [48] It is my understanding that Mr. Pannu has used a methodology that has certain similarities to the methodology used in my calculations (i.e. in determining a “Weighted Average Benefit Value”) - however his calculations use a different set of assumptions, and a slightly different set of percentage appointment weightings. I believe that the key difference in our calculations is rooted in the fact that Mr. Pannu has used a disability assumption and is valuing a disability benefit as part of the Judicial Annuity program, whereas my calculation does not include a disability assumption, and therefore is not directly valuing a disability benefit as part of Judicial Annuity program.
- [49] For clarity, I have attempted to reproduce the results calculated by Mr. Pannu using the methodology and the assumptions outlined in the February 25, 2016 Pannu Report. Please see Appendix B of for a summary of the assumptions used by Mr. Pannu.

Comparison of Results

- [50] The following table compares the calculations of the value of the judicial annuity prepared by Mr. Pannu in the “February 25, 2016 Pannu Report”, and my calculations whereby I attempt to reproduce his calculation results using the same methods and assumptions as outlined in his report. It is important to note that the figure of 28.5% that I arrive at for the retirement value in the table below cannot be compared to my own figure of 30.6% above, they are like apples and oranges. The reason for this is that the figure of 28.5% is part of a methodology that has a disability assumption, and therefore it cannot be dissociated from the total figure of 32.4%, also in the table below.

Comparison of Results			
	Mr. Pannu	ASI (Reproduce)	Difference
Weighted Average Retirement Value	32.0%	28.5%	+3.5%
Weighted Average Disability Value	4.5%	3.9%	+0.6%
Total Judicial Annuity Value	36.5%	32.4%	+4.1%



Commentary

- [51] It may be possible that Mr. Pannu may have incorrectly calculated the “percentage appointment” weightings used to determine the “Weighted Average Benefits Values”. Specifically, the weightings he has used are weighted slightly more heavily towards the older appointment ages than those of my 2016 weightings outlined in Section 3 above⁸.
- [52] For clarity, the ASI reproduced results above assume the correct 2016 “percentage appointment” weightings (as outlined in Section 3.2 above). However, if I were to reflect Mr. Pannu’s weightings, I would obtain a Weighted Average Retirement Value of 28.8% (the Weighted Average Disability Value would remain unchanged at 3.9%), which provides for a Total Judicial Annuity Value of 32.7% - thus reducing the difference to 3.8%.
- [53] With respect to the remaining unexplained difference of +3.8%, I have not been provided with an opportunity to discuss this difference with Mr. Pannu. However, I wish to note the following, which may help explain a portion of the difference:
- While the complete set of assumptions for the incidence of disability are not disclosed in the March 31, 2013 OSFI Report or the February 25, 2016 Pannu Report, I have been able to interpolated the incidence of disability rates using the sample ages provided in the March 31, 2013 OSFI Report.
 - It is not clear based on Mr. Pannu’s report what disability mortality assumption has been used to reflect the probability of death following disability. I note that his report refers to mortality rates which are multiplied by factors as outlined in the March 31, 2013 OSFI Report; however, the March 31, 2013 OSFI Report does not refer to any such factors, and instead references that the disability mortality rates are the same as those used for the pension plan for the Public Service of Canada applicable to plan year 2014. For clarity, my matching results outlined above assume the disability mortality rates outlined for plan year 2012 from the actuarial report on the pension plan for the Public Service of Canada as at March 31, 2011.
 - In 2012 I performed a similar comparison on the results from Mr. Pannu’s December 13, 2011 report. It is my recollection that, when discussing my differences with Mr. Pannu (and Mr. Sauvé) at that time, it was determined that Mr. Pannu’s calculation of the Weighted Average Retirement Value was overvalued since the members assumed to receive disability benefits were not properly offset in his calculation of the retirement benefits. It may be possible that Mr. Pannu made this same miscalculation in his 2016 calculations, and I estimate that his Weighted Average Retirement Value could be overstated by approximately 2.4%.

⁸ Appendix C in Mr. Pannu’s report outlines the appointment age data used to determine his results, which is the same data used in my calculations in Section 3.



Disability

- [54] It is worth noting that, in 2012, Mr. FitzGerald stated that the decision as to whether the disability benefit should be included in the value of the Judicial Annuity program is a matter to be agreed between the parties - and that it is not an actuarial decision. Mr. FitzGerald then noted that other benefits such as group insurance were also excluded from the value.
- [55] In 2012, Mr. Sauvé agreed with Mr. FitzGerald in that the valuation of the disability benefits should be made as part of a broader benchmarking exercise including group insurance benefits - and should therefore not be included in the valuation of the Judicial Annuity program.
- [56] I agree with the comments made by Mr. FitzGerald in 2012, and thus I would state that the decision as to whether the disability benefit should be included in the value of the Judicial Annuity program is a matter to be agreed between the parties - and that this is not an actuarial decision.
- [57] For your reference, when I attempt to reproduce Mr. Pannu's calculations without using his disability assumption, I obtain a Total Judicial Annuity Value of 30.9%⁹ (with the Weighted Average Retirement Value being 30.9%, and the Weighted Average Disability Value being nil). I wish to note that this value is greater than the Weighted Average Retirement Value of 28.5% calculated in the table in paragraph 50 above because, with the removal of the disability assumption, all judges are assumed to retire receive an annuity¹⁰.

Alternate Approach Prepared by Mr. Pannu

- [58] In the February 25, 2016 Pannu Report, Mr. Pannu outlined an alternate approach to valuing the judicial annuity¹¹. Specifically, Mr. Pannu determines the cost to a self-employed lawyer to fund a benefit similar to that of the Judicial Annuity program. Mr. Pannu notes that in order to do this, the lawyer would utilize a tax-sheltered RRSP and other non-tax-sheltered investment accounts.
- [59] The results of Mr. Pannu's calculations are an annual contribution rate by age which ranges from 25.9% for ages under 44 to 72.4% for ages between 56 and 60. I note that Mr. Pannu's report does not describe in any detail the methodology used to calculate these rates, nor is it clear to me what ages are represented in his analysis (i.e. age at appointment).

⁹ The difference of 0.3% between this calculation and my calculation of 30.6% in Section 3 is almost entirely due to the differences in the "percentage appointment" weightings, as the differences in the other assumptions have a minimal impact.

¹⁰ In contrast, in the calculation of the Weighted Average Retirement Value of 28.5% in paragraph 50, some judges are assumed to become disabled and receive a disability pension, and thus are not expected to retire and receive a retirement annuity.

¹¹ Which I believe to be similar to the earnings equivalent approach prepared by Mr. Sauvé in his report dated February 23, 2012.



[60] Unfortunately I am not able to reproduce Mr. Pannu's calculations given the information presented in his report. In order to do so, I would need to have a better understanding of the methodology he used, and I would likely need to have a discussion with Mr. Pannu to understand how he performed his calculations.

4.2 PERCEIVED VALUE AND OTHER APPROACHES

[61] It should be understood that there are various methods that could be used to value the benefits received by the judges from the Judicial Annuity program, and that any calculation will be sensitive to the underlying methodology and assumptions.

[62] For clarity, any such calculation of the value of the Judicial Annuity program may differ greatly from a judge's perceived value of the benefit. As a result, an individual judge may not perceive the value of the Judicial Annuity program to be the same as the result that I have calculated in Section 3 above, or any other alternative calculation approach.

[63] It should be understood that, in addition to the wide range of "Benefit Value" that is attributable to a judge's age at appointment¹², there is a great deal of uncertainty in the ultimate benefit an individual judge (and his or her beneficiaries) may derive from the Judicial Annuity program. This uncertainty exists: in part due to the eligibility criteria attached to the benefits in the Judicial Annuity program, and in part due to the defined benefit nature of the Judicial Annuity program. Specifically, the actual retirement income (or termination/pre-retirement death benefit) a judge receives from the Judicial Annuity program may be significantly different than what they expected to receive at their date of appointment, or what they currently expect to receive as an active judge¹³.

[64] In addition, it is worth noting that the Judicial Annuity benefit is not transferable, and thus cannot be converted into cash (i.e. the Judicial Annuity is illiquid). This fact may also weigh into a judge's perceived value of the Judicial Annuity program.

[65] Irrespective of the comments noted in this section, it is my opinion that the methods and assumptions used to determine the value of the Judicial Annuity program outlined in Section 3 provides an appropriate measure of the value of the benefits which are financed by the Government of Canada in providing the Judicial Annuity program.

¹² Which range from 19.1% of payroll for an appointment at age 40, and 66.0% of payroll for an appointment at age 65.

¹³ The actual income a judges receives from the Judicial Annuity program depends on a number of factors including their life expectancy, their marital status, their age of retirement, the level of inflation, and retention of office.



SECTION 5 – OPINION

- [66] Section 4000 of the Standards of Practice of the Canadian Institute of Actuaries applies to actuarial evidence work. Relevant sections of this Standards include Section 4100 – Scope, Section 4200 – General, 4300 – Actuarial Evidence Calculations, Other than Capitalized Value of Pension Plan Benefits for a Marriage Breakdown and Criminal Rate of Interest, and Section 4700 – Reporting. This report has been prepared in accordance with these Standards.
- [67] Section 1640 of the Standards of Practice of the Canadian Institute of Actuaries provides guidance on undertaking a review of another actuary’s work. This report has been prepared in accordance with these Standards.
- [68] In my opinion, the data on which the calculations are based are sufficient and reliable for the purposes of the calculations.
- [69] This report has been prepared, and my opinions given, in accordance with accepted actuarial practice in Canada.

Dean Newell

Dean Newell
Fellow, Canadian Institute of Actuaries

March 29, 2016

Date



APPENDIX A - PLAN PROVISIONS

Summary of Plan Provisions Judicial Annuity Program

Membership	Compulsory for all judges appointed to federal or provincial courts by the Government of Canada.
Contributions – Judges	Judges appointed after February 16, 1975: 1% of salary to the Supplementary Retirement Benefits Account, and if not eligible for a full annuity, 6% of salary to the Consolidated Revenue Fund.
Contributions – Government	The government deemed contributions are the excess of the plan benefits paid from the Consolidated Revenue Fund over the contributions by judges thereto. The Government also contributes 1% of the salary which is credited to the Supplementary Retirement Benefits Account for judges appointed after February 16, 1975.
Eligibility to Normal Pensionable Retirement	Judicial office held until age 75; or age plus years of service of at least 80 (minimum 15 years of service); or in respect only of a judge of the Supreme Court of Canada, that service may be 10 years.
Normal Pensionable Retirement	2/3 of the judge's annual salary at the time of ceasing to hold office. The annuity is reduced on a pro-rata basis if the judicial office was held for less than 10 years.
Eligibility to Early Retirement	Age 55 with 10 years of Service.
Early Pensionable Retirement	Normal Pensionable Retirement benefit above, adjusted by the following ratio: <ul style="list-style-type: none"> a) The numerator is the number of years during which the judge has continued in judicial office, and b) The denominator is the total number of years during which the judge would have been required to be in judicial office in order to be eligible for an unreduced annuity. Such annuity is also reduced by 5% for every year that the annuity commences in advance of age 60.
Normal Form	Married judges: Joint life and 50% survivor annuity. Single judges: Lifetime annuity.
Cost of Living Adjustments	Annuities fully indexed to Consumer Price Index each year.
Termination prior to retirement	Refund of contributions with interest.
Disability benefits	Immediate unreduced annuity payable to the judge.
Pre-retirement Death Benefits	A lump-sum benefit equal to 1/6 of salary, plus <ul style="list-style-type: none"> ➤ If no surviving spouse exists, a refund of contributions; ➤ If a surviving spouse exists, 1/3 of the salary at death is payable as a lifetime annuity; and ➤ If dependent children exist, a annuity equal to 1/5 of the surviving spouses annuity is payable (and is adjusted if there are more than 4 children, or the child is orphaned).



Interpretation of Plan Provisions

With respect to the summary of the Plan provisions outlined in the March 31, 2013 OSFI Report, I note that it is not fully clear what early retirement annuity is provided to judges who retire without qualifying for an unreduced annuity. Specifically, this report indicates that the early retirement annuity is reduced by the fraction of which:

- a. The numerator is the number of years during which the judge has continued in judicial office, and
- b. The denominator is the number of years during which the judge would have been *required to continue* in judicial office in order to be eligible for an unreduced annuity (*emphasis added*).

It is my interpretation that this fraction should be determined as follows:

- a. The numerator is the number of years during which the judge has continued in judicial office, and
- b. The denominator is the total number of years during which the judge would have been required to be in judicial office in order to be eligible for an unreduced annuity.

I wish to note that this understanding does not have a material impact on the calculation results, as the retirement age assumption used for the calculations do not place significant weights to ages where an early retirement reduction is applicable.



APPENDIX B - ASSUMPTIONS

Valuation Assumptions			
	ASI Best Estimate Approach	ASI Market Value Approach	Pannu 2016 Calculation
Interest Rate	5.50% per annum	2.25% per annum	5.50% per annum
Salary Increase	3.00% per annum	2.25% per annum	3.00% per annum
Consumer Price Index Increase Rate	2.00% per annum	1.25% per annum	2.00% per annum
Post-retirement Indexing	100% of Consumer Price Index	100% of Consumer Price Index	100% of Consumer Price Index
Termination of Employment or Death Prior to Retirement	Nil	Nil	Nil
Incidence of Disability Prior to Retirement	Nil	Nil	Rates specified in the actuarial report on the Pension Plan for Federally Appointed Judges as at 31 March 2013 prepared by the Office of the Chief Actuary of the Office of the Superintendent of Financial Institutions (Unisex 67% male, 33% female)
Retirement Age	Retirement rates specified in the actuarial report on the Pension Plan for Federally Appointed Judges as at 31 March 2013 prepared by the Office of the Chief Actuary of the Office of the Superintendent of Financial Institutions	Retirement rates specified in the actuarial report on the Pension Plan for Federally Appointed Judges as at 31 March 2013 prepared by the Office of the Chief Actuary of the Office of the Superintendent of Financial Institutions	Retirement rates specified in the actuarial report on the Pension Plan for Federally Appointed Judges as at 31 March 2013 prepared by the Office of the Chief Actuary of the Office of the Superintendent of Financial Institutions
Mortality Rates – Post-Retirement	CPM Public Generational Mortality Table (unisex 67% male, 33% female)	CPM Public Generational Mortality Table (unisex 67% male, 33% female)	CPM Public Generational Mortality Table (unisex 67% male, 33% female)



Disability Mortality	N/A	N/A	Mortality after retirement multiplied by factors outlined in the actuarial report on the Pension Plan for Federally Appointed Judges as at 31 March 2013 by the Office of the Chief Actuary of the Office of the Superintendent of Financial Institutions
Marital Status at Retirement	Judges assumed to be 90% married at retirement; Male spouses assumed to be 3 years older than female spouse	Judges assumed to be 90% married at retirement; Male spouses assumed to be 3 years older than female spouse	Conjugal relationship, with spouse of opposite gender and same age as the member



APPENDIX C - APPOINTMENT AGE DATA

Judicial Appointment Ages from January 1, 1997 to March 30, 2015

Appointment Age	Number
40 and under	6
41	9
42	10
43	24
44	37
45	53
46	49
47	61
48	57
49	53
50	55
51	60
52	61
53	61
54	62
55	53
56	49
57	49
58	37
59	34
60	22
61	26
62	10
63	12
64	9
65	8
66	1
67	3
68	0
Total	971



APPENDIX D - DOCUMENTS

In performing my calculations, I have relied upon the following documents and information provided by Norton Rose Fulbright Canada LLP:

- H. Pannu, “Report on the Earnings of Self-Employed Lawyers for the Department of Justice Canada in Preparation for the 2015 Judicial Compensation and Benefits Commission” dated February 25, 2016.
- Table 1 – Appointees Age at Date of Appointment, April 1, 2011 to March 30, 2015

In addition, I have relied upon the following information, which is publicly available:

- The actuarial report on the Pension Plan for Federally Appointed Judges as at 31 March 2013 prepared by the Office of the Chief Actuary of the Office of the Superintendent of Financial Institutions.
- The actuarial report on the Pension Plan for Federally Appointed Judges as at 31 March 2010 prepared by the Office of the Chief Actuary of the Office of the Superintendent of Financial Institutions.
- Letter titled “Valuation of the Judicial Annuity” dated March February 14, 2012, from Mr. André Sauvé, F.S.A., F.C.I.A. to the 2011 Judicial Compensation and Benefits Commission.
- Letter titled “Earnings Equivalent to the Judicial Annuity” dated February 23, 2012, from Mr. André Sauvé, F.S.A., F.C.I.A. to the 2011 Judicial Compensation and Benefits Commission.
- H. Pannu, “Report on the Earnings of Self-Employed Lawyers for the Department of Justice Canada in Preparation for the 2011 Judicial Compensation and Benefits Commission” dated December 13, 2011.

I have also relied upon the following information, which was part our working papers from the work we performed in 2012:

- Letter titled “Valuation of Judicial Annuity” dated January 27, 2012, from Mr. Brian FitzGerald, F.I.A., F.C.I.A.
- Letter titled “Valuation of Judicial Annuity” dated February 19, 2012, from Mr. Brian FitzGerald, F.I.A., F.C.I.A.
- Letter titled “Judicial Annuity” dated March 5, 2012, from Mr. Brian FitzGerald, F.I.A., F.C.I.A.



APPENDIX E - CURRICULUM VITAE

Dean Newell

Dean Newell is a Vice President of Actuarial Solutions Inc. and manages ASI's actuarial practice. A Fellow of the Canadian Institute of Actuaries and the Society of Actuaries, Dean graduated from the University of Waterloo with an Honours Bachelor of Mathematics in 2002. Upon graduation, he joined the international accounting firm PricewaterhouseCoopers in its retirement practice in Toronto. Dean joined Actuarial Solutions Inc. in 2007.

Dean has a breadth of experience in performing valuations for pension and post-retirement benefit plans for funding, accounting, and plan wind-up purposes. In addition, he has experience consulting with plan sponsors on a range of matters affecting pension and post-retirement benefit plans including plan design, plan conversion, benefit improvement costing, legislative compliance, plan documentation, plan administration, and risk management.

Dean has accumulated significant expertise in the various global accounting standards affecting pension and post-retirement benefit plans (i.e. CPA Canada Handbook, US GAAP, IFRS). He has extensive experience in preparing the financial statement accounting disclosures (i.e. balance sheet, income statement, and note disclosures) for the pension and post-retirement benefit plans sponsored by his clients. In addition, Dean has substantial experience in assisting auditors perform their review of the pension and post-retirement benefit plan financial statement accounting disclosures of their clients.

Dean also has experience in assisting clients with mergers and acquisitions. Specifically, he has experience in preparing financial due-diligence analyses on target companies' benefit plans. Upon completion of the transaction, Dean has experience in working with the acquiring firm in implementing the new benefit strategy.

Education

- Graduated from the University of Waterloo in 2002 with a Bachelor of Mathematics
- Fellow of the Society of Actuaries (2005) – member in good standing
- Fellow of the Canadian Institute of Actuaries (2005) – member in good standing

Employment

- 2002-2007 – PricewaterhouseCoopers LLP, in roles of increasing responsibility and ultimately becoming Manager, Human Resource Services
- 2007-present – Actuarial Solutions Inc., in roles of increasing responsibility and ultimately becoming Vice President



Professional Activities

- Member, Canadian Institute of Actuaries, Committee on Pension Plan Financial Reporting – 2010 to 2014
- Member, Actuarial Standards Board, Designated Group Review of Practice-Specific Standards of Practice for Pension Plans – 2011 to 2012
- Member, Canadian Institute of Actuaries, Annual and General Meeting Organization Committee – 2007 to 2010
- Society of Actuaries, Education Committees – Course 5 Grader – 2005



J.E.P. Research Associates Ltd.

183 Wellington Street West, Suite 2402
Toronto, ON M5V 0A1

March 29, 2016

Mr. Azim Hussain
Norton Rose Fullbright Canada LLP
Suite 2500, 1 Place Ville Marie
Montréal, Quebec.
H3B 1R1

Dear Mr. Hussain,

Further to your instructions, I offer my responses to two questions you have posed regarding the Submission of the Government of Canada in the matter of the 2015 Judicial Compensation and Benefits Commission, as follows:

I. **What is your response to the argument made in the Submission of the Government of Canada (“Government Submission”) at paragraphs 152-160 to the effect that the CPI is a “more appropriate statutory indexation measure” for judges compared to the IAI?**

Changes in the IAI reflect changes in weekly wages, including changes in both the cost of living and the real wage (the standard of living). The CPI measures only changes in the prices of a given basket of goods and services. Adjusting judicial salaries by the annual change in the IAI results in annual earnings of judges keeping pace with the annual earnings of the average Canadian.

The IAI reflects the average weekly earnings of employed Canadians. Changes in these earnings over time are due to two primary factors: changes in weekly hours of work; and changes in the wage rate per unit of time (for example, the hourly wage).

Changes in the wage rate, in turn, reflect changes in general price inflation and changes in productivity. Productivity increases when workers produce more in the same amount of time. Wage changes due to changes in productivity are generally referred to as real wage changes, as distinct from nominal wage

James E. Pesando
(416) 978 - 8625
pesando@chass.utoronto.ca

Douglas E. Hyatt
(416) 946 - 0737
hyatt@rotman.utoronto.ca

Elizabeth M. Gjata (Park)
(647) 207 - 3967
eliz.park@utoronto.ca

changes, which are due to price inflation. Real wage increases, for example, reflect the extent to which workers are able to increase their purchases and, consequently, real wage increases are often interpreted as a measure of advances in the standard of living.

If periodic wage adjustments were restricted to price inflation only, then real wage changes experienced, on average, by all other workers would be ignored. Wage adjustments based upon the CPI alone would be expected to result in lower total (nominal plus real) wage increases over time.

For perspective, between the period 2004 and 2015, the IAI increased by 34.1 percent. The CPI advanced by 20.9 percent over the same period. The difference reflects, in large part, the real wage increases enjoyed by the average worker over that period (some of the difference may be due to an increase in the average weekly number of hours of work).

At paragraph 156, the Submissions of the Government of Canada state:

“IAI is based on average weekly wages and salaries of typical “wage-earners” with whom judges share few if any characteristics. The types of salaries included in the index are forestry, logging and support; utilities; construction; information and cultural industries; finance and insurance and educational industries.”

Wages of those employed in the “Legal Services” industry are also included in the IAI.

It merits emphasis that while the Government’s submissions reflect concern that the “IAI is based on average weekly wages and salaries of typical “wage-earners” with whom judges share few if any characteristics”, the corresponding concern that the basket of goods and services that go into measuring the CPI for all Canadians may not be relevant to the consumption patterns of Judges, is not expressed in the Government’s submissions.

I note that the Government makes no mention of the fact that its proposal would do away with the distinction that the legislation currently makes, for logical reasons, between the IAI and the CPI to adjust benefits payable under the

Judges Act. The rationale for indexing earnings to the IAI (s. 25(2)), but retirement benefits to the CPI (s. 42(1)), as supplemented by the *Supplementary Retirement Benefits Act*), is that employment earnings changes over time are comprised of both inflation and increases in the productivity of workers (i.e., workers produce more per unit of time than before). It is logical that judicial salaries be adjusted by an index reflecting increases in both prices and productivity. Because they are not working, retired workers do not contribute to increased productivity. Consequently, it is logical that increases in retirement income should reflect changes in prices only and not include increases in productivity.

II. **What is your response to the statement made at paragraph 152 of the Government Submission that the “CPI is a more modern and relevant measure of changes to the cost of living”?**

The CPI has been measured in Canada since at least 1914. Accordingly, it is not evident what the Government means by a “more modern” measure.

While the CPI measures changes in the cost of living faced by Canadians, it does not measure changes in wages experienced by Canadians. Changes in wages over time reflect both increases in the cost of living and real wage gains (increases in the standard of living). Consequently, it is my opinion that the IAI is a more relevant basis for salary adjustment than the CPI.

Yours truly,



Douglas E. Hyatt
Professor

CURRICULUM VITAE

March 2016

A. BIOGRAPHICAL INFORMATION

NAME: Douglas Edward Hyatt

OFFICE ADDRESS:

Joseph L. Rotman School of Management
University of Toronto
105 St. George Street
Toronto, Ontario.
Canada. M5S 3E6

TELEPHONE:

Office: (416) 946-0737

FAX: (416) 978-7030

E-MAIL: hyatt@rotman.utoronto.ca

CITIZENSHIP: Canadian

B. PROFESSIONAL ACTIVITIES

DEGREES:

Ph.D., 1992, University of Toronto, Industrial Relations.

M.A., 1987, University of Toronto, Economics.

B.A., 1984, University of Toronto, Economics.

Ph.D. Thesis: "Issues in the Compensation of Injured Workers: Returns to Risk, Work Incentives and Accommodation."

Ph.D. Supervisor: Dr. Morley Gunderson

PROFESSIONAL EMPLOYMENT

August 2015 to present:	Academic Director, Professional MBA Programs (Morning and Evening MBA, Executive MBA and OMNIUM Global Executive MBA), Rotman School of Management, University of Toronto.
July 2006 to present:	Professor, Rotman School of Management and Centre for Industrial Relations, University of Toronto.
July 2002 to June 2006:	Professor, Rotman School of Management, Centre for Industrial Relations, University of Toronto and Division of Management, University of Toronto at Scarborough.
July 2001 to June 2004:	Associate Chair, Division of Management, University of Toronto at Scarborough.

July 2002:	Visiting Professor, Department of Management, University of Melbourne.
July 1997 to June 2002:	Associate Professor, Division of Management, Scarborough College, Rotman School of Management, and Centre for Industrial Relations, University of Toronto.
July 2000 to June 2001:	Visiting Associate Professor, School of Health Administration and Policy, College of Business, Arizona State University.
September 1997 to June 2000:	Senior Scientist, Institute for Work and Health.
January 1998 to December 1998:	Director of Research, Royal Commission on Workers' Compensation in British Columbia.
September 1995 to September 1997:	Scientist and Coordinator of Networks of Centres of Excellence program (HEALNet), Institute for Work and Health.
September 1995 to June 1997:	Visiting Professor, Centre for Industrial Relations, University of Toronto.
August 1992 to June 1997:	Assistant Professor, Department of Economics and Industrial Relations Program, University of Wisconsin - Milwaukee.
April 1995 to August 1995:	Research Coordinator, Ontario Royal Commission on Workers' Compensation.
July 1994 to June 1995:	Visiting Assistant Professor, Centre for Industrial Relations, University of Toronto.
June 1989 to July 1992:	Economist, Ontario Workers' Compensation Board.
May 1991 to December 1991:	Instructor, Industrial Relations, University of Toronto.
January 1988 to March 1989:	Instructor, Personnel Association of Ontario.
October 1986 to September 1988:	Economist, Ontario Ministry of Treasury and Economics.

ACADEMIC HONOURS

Executive MBA Program, Professor of the Year:	EMBA 20 (2003), EMBA 21 (2004), EMBA 22 (2004), EMBA 23 (2005), EMBA 24 (2005), EMBA 25 (2006), EMBA 26 (2006), EMBA 27 (2007), EMBA 28 (2008), EMBA 29 (2009), EMBA 30 (2010), EMBA 31 (2011), EMBA 32 (2012), EMBA 33 (2013), EMBA 34 (2014), EMBA 35 (2015)
Global Executive MBA Program, Professor of the Year:	OMNIUM 2 (2006), OMNIUM 3 (2007), OMNIUM 4 (2008),

OMNIUM 5 (2010), OMNIUM 8 (2013), OMNIUM 9 (2014),
OMNIUM 10 (2015)

Rotman School of Management Excellence in
Teaching Award:

2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012;
2013; 2014; 2015

2006: Roger Martin and Nancy Lang Award for Excellence in Teaching, Rotman School of
Management, University of Toronto.

2001-2002: Plumtre Faculty Research Award
1989-1992: Social Sciences and Humanities Research Council Doctoral Fellowship
1990-1991: Meredith Fellowship in Workers' Compensation
1988-1989: Ontario Graduate Scholarship

PROFESSIONAL AFFILIATIONS AND RELATED ACTIVITIES

Research Associate: Institute for Policy Analysis, University of Toronto

Member of: The American Economic Association
The Canadian Economics Association

RESEARCH GRANTS

Ontario Ministry of Labour. Research Opportunities Program (2014 – 2016). “A Survey of Factors Affecting Safety
Performance in the ICI Construction Sector.” (With Brenda McCabe).

“Assessment of the human and economic burden of workplace cancer.” Multisector Team Grants in Prevention
Research, Canadian Cancer Society, 2012-2016, \$998,872, co-investigator.

Workplace Safety and Insurance Board Research Advisory Council (2003-2005). “Attitudes and Incident Causal
Modeling for Construction.” (With Brenda McCabe, Catherine Loughlin, and Susan Tighe). \$252,000.

Social Sciences and Humanities Research Council of Canada (2003-2006). “An Analysis of the Production of
Quality in Child Care.” \$45,055.

Department of Health and Human Services (1999). “Work-Related Musculoskeletal Disorders: Evaluating
Interventions Among Office Workers.” (With Donald Cole, Sheilah Hogg-Johnson and Harry Shannon)
\$400,000 US.

Child Care Visions, Human Resources Development Canada (1997). “A Policy-Evaluation Model of the Child Care
Sector.” (With Gordon Cleveland, Morley Gunderson and Michael Krashinsky) \$275,000.

Institute for Work and Health (1997). “Administrative Issues in Workers' Compensation.” (With Morley
Gunderson) \$21,800.

Donner Foundation (1996). “New Perspectives on Workers' Compensation Policy in Ontario.” (With Morley
Gunderson) \$125,000.

- W.E. Upjohn Institute for Employment Research (1996). "Pay at Risk: Increasing Compensation Risks for Workers in the United States and Canada." (With John Turner, Robert Friedland and Sophie Korczyk) \$36,625 US.
- Human Resources Development Canada (1995). "Demand and Supply Side Child Care Subsidies." (With Gordon Cleveland) \$13,000.
- Human Resources Development Canada (1995). "Child Care, Lone Parents, Social Assistance and the Employment Decision." (With Gordon Cleveland) \$30,000.
- Human Resources Development Canada (1994). "An Assessment of the Impact of Child Care Cost, Availability and Quality on Mothers' Employment." (With Gordon Cleveland) \$25,000.
- Graduate School Research Committee Award Program, University of Wisconsin - Milwaukee (1993-1994). "Labor Market Outcomes of Vocational Rehabilitation." \$8,365 US.
- Health and Welfare Canada (Child Care Initiatives Fund) (1992). "Child Care 2000." (With Gordon Cleveland) \$325,412.
- Statistics Canada (1991). "A Policy Simulation Model of the Child Care Choices of Working Mothers in Ontario." (With Gordon Cleveland) \$75,000.

C. PUBLICATIONS AND WORK-IN-PROGRESS

(a) Refereed Journal Publications

- "Behavioral Economics, Wearable Devices, and Cooperative Games: Results from a Population-based Intervention to Increase Physical Activity." *Journal of Medical Internet Research: Serious Games*, forthcoming, with T. Van Mierlo, A. Ching, R. Fournier and R. Dembo.
- "Mapping Power Distributions in Digital Health Networks: Methods, Interpretations and, Practical Implications." *Journal of Medical Internet Research*, 2015; 17(6):e160, with T. Van Mierlo and A. Ching.
- "Wearables, Gamified Group Challenges and Behavioral Incentives: A Preliminary Study of An Engagement Program to Increase Physical Activity." *iProc*, 2015; 1(1):e1, with T. Van Mierlo, A. Ching, R. Fournier and R. Dembo.
- "Managing the supply of physicians' services through intelligent incentives." *Canadian Medical Association Journal* 184:E77-E80 (January 10, 2012, published ahead of print November 28, 2011) (with B. Golden and R Hannam).
- "Consequences of the Performance Appraisal Experience." *Personnel Review*, 39, No. 3 (2010), 375-396 (with M. Brown).
- "Workplace Violence and the Duration of Workers' Compensation Claims." *Relations Industrielles/ Industrial Relations*, 63, No. 1 (2008), 57-84 (with M. Campolieti and J. Goldenberg).
- "Determinants of Stress in Medical Practice: Evidence from Ontario." *Relations Industrielles/ Industrial Relations*, 62, No. 2 (2007), 226-257 (with M. Campolieti and B. Kralj).

- “Experience Rating, Work Injuries and Benefit Costs: Some New Evidence.” *Relations Industrielles/Industrial Relations*, 61, No. 1 (2006), 118-145 (with M. Campolieti and T. Thomason).
- “Further Evidence for Interpreting the "Monday Effect" in Workers' Compensation.” *Industrial and Labor Relations Review*, 59, No. 3 (2006), 438-450 (with M. Campolieti).
- “Strike Incidence and Strike Duration: Some New Evidence from Ontario.” *Industrial and Labor Relations Review*, 58, No. 4 (2005), 610-630, (with M. Campolieti and R. Hebdon).
- “Child Care Subsidies, Welfare Reforms and Lone Mothers.” *Industrial Relations*, 42, No. 2, (2003), 251-269, (with G. Cleveland).
- “Symposium: The Effect of Work-Family Policies on Employees and Employers.” *Industrial Relations*, 42, No. 2, (2003), 139-144, (with R. Drago).
- “Union Impacts in Low-Wage Services: Evidence From Canadian Child Care.” *Industrial and Labor Relations Review*, 56, No. 2 (2003), 295-305, (with G. Cleveland and M. Gunderson).
- “Child Care Workers’ Wages: New Evidence on Returns to Education, Experience, Job Tenure and Auspice.” *Journal of Population Economics*, 15, No. 3 (2002), 575-597, (with G. Cleveland).
- “Workplace Risks and Wages: Canadian Evidence from Alternative Models.” *Canadian Journal of Economics*, 34, No. 2 (2001), 377-395, (with M. Gunderson).
- “The Impact of Representation (and Other Factors) on Employee-Initiated Workers' Compensation Appeals.” *Industrial and Labor Relations Review*, 53, No. 4 (July 2000), 665-683, (with B. Kralj).
- “Privatization of Workers’ Compensation: Will the Cure Kill the Patient?” *International Journal of Law and Psychiatry*, 22, No. 5-6 (1999), 547-565, (with M. Gunderson).
- “Implications of Small Bargaining Units and Independent Unions for Bargaining Disputes: A Look into the Future?” *Relations industrielles/Industrial Relations*, 54, No. 3 (Summer 1999), 503-526, (with R. Hebdon and M. Mazerolle).
- “Free Trade, Global Markets, and Alternative Work Arrangements.” *Proceedings of the 51st Annual Meetings of the Industrial Relations Research Association (refereed papers in labor economics)*, 1999, 152-160, (with K. Roberts).
- “The Effects of Industrial Relations Factors on Health and Safety Conflict.” *Industrial and Labor Relations Review*, 51, No. 4 (July 1998), 579-593, (with R. Hebdon).
- “Do Employees Actually Bear the Risk in Defined Benefit Pension Plans?” *Canadian Labour and Employment Law Journal*, 5, No. 1, (1997), 125-138, (with J.E. Pesando).
- “Do Injured Workers Pay for Reasonable Accommodation?” *Industrial and Labor Relations Review*, 50, No. 1, (October 1996), 92-104, (with M. Gunderson).
- “Work Disincentives of Workers' Compensation Permanent Partial Disability Benefits: Evidence for Canada.” *Canadian Journal of Economics*, 29, No. 2 (May 1996), 289-308.

“Collective Bargaining in the Public Sector: Comment.” *American Economic Review*, 86, No. 1 (March 1996), 315-326 (with M. Gunderson and R. Hebdon).

“The Distribution of Investment Risk in Defined Benefit Pension Plans: A Reconsideration.” *Relations industrielles/Industrial Relations*, 51, No. 1 (Winter 1996), 136-157 (with J. Pesando).

“Child Care Costs and the Employment Decision of Women: Evidence for Canada.” *Canadian Journal of Economics*, 29, No. 1 (February 1996), 132-151 (with G. Cleveland and M. Gunderson).

“On the Edge: Single Mothers' Employment and Child Care Arrangements for Young Children.” *Canadian Journal of Research in Early Childhood Education. Special Issue on Child Care*, 5, No. 1, (February 1996), 13-25 (with G. Cleveland).

“Workplace Innovation in the Public Sector: The Case of the Office of the Ontario Registrar General.” *Journal of Collective Negotiations in the Public Sector*, 25, No. 1 (1996), 63-81 (with R. Hebdon).

“Reasonable Accommodation Requirements Under Workers' Compensation in Ontario.” *Relations industrielles/Industrial Relations*, 50, No. 2, (Spring 1995), 341-360 (with M. Gunderson and D. Law).

“The Impact of Workers' Compensation Experience Rating on Employer Appeals Activity.” *Industrial Relations*, 34, No. 1, (January 1995), 95-106 (with B. Kralj).

“Determinants of Child Care Choice: A Comparison of Results for Ontario and Quebec.” *Canadian Journal of Regional Science*, 16, No. 1 (1993), 53-67 (with G. Cleveland).

“Determinants of Fertility in Urban and Rural Kenya: Estimates and a Simulation of the Impact of Education Policy.” *Environment and Planning A*, 25 (1993), 371-382 (with W. Milne).

“Re-Employment and Accommodation of Injured Workers under Ontario's Workers' Compensation Act.” *Journal of Individual Employment Rights*, 1, No. 3 (1992), 253-262.

“Early Retirement Pensions and Employee Turnover: An Application of the Option Value Approach.” *Research in Labor Economics*, 13 (1992), 321-337 (with J. Pesando and M. Gunderson).

“Wage-Pension Trade-Offs in Collective Agreements.” *Industrial and Labor Relations Review*, 46, No. 1 (October 1992), 146-160 (with M. Gunderson and J. Pesando).

“Countercyclical Fertility in Canada: Some Empirical Results.” *Canadian Studies in Population*, 18, No. 1 (1991), 1-16 (with W. Milne).

“Can Public Policy Affect Fertility?” *Canadian Public Policy*, 17, No. 1 (March 1991), 77-85 (with W. Milne).

(b) Refereed Monographs

“New Evidence about Child Care in Canada: Use Patterns, Affordability and Quality.” *Choices*, Institute for Research on Public Policy (IRPP), 4, No. 12 (October 2008), (with G. Cleveland, B. Forer, C. Japel and M. Krashinsky).

“Pay Differences between the Government and Private Sectors: Labour Force Survey and Census

Estimates.” CPRN Discussion Paper No. W|10, February 2000, (with Morley Gunderson and Craig Riddell).

“Subsidizing Child Care for Low-Income Families: A Good Bargain for Canadian Governments?” Choices, Institute for Research on Public Policy (IRPP), 4, No. 2 (May 1998), (with Gordon Cleveland).

“Using the NLSCY to Study the Effects of Child Care on Child Development.” Research Paper T-97-6E, Applied Research Branch, Strategic Policy, Human Resources Development Canada, September 1997 (with G. Cleveland). Also available in French as Research Paper T-97-6F.

“Subsidies to Consumers or Subsidies to Providers: How Should Governments Provide Child Care Assistance?” Research Paper R-97-7E, Applied Research Branch, Strategic Policy, Human Resources Development Canada, May 1997 (with G. Cleveland). Also available in French as Research Paper R-97-7F.

“Child Care, Social Assistance and Work: Lone Mothers with Preschool Children.” Working Paper W-96-2E, Applied Research Branch, Strategic Policy, Human Resources Development Canada, March 1996 (with G. Cleveland).

(c) Edited Volumes and Special Journal Issues

Symposium: The Effect of Work-Family Policies on Employees and Employers. *Industrial Relations*, Volume 42, No. 2 (April 2003).

Workers’ Compensation: Foundations for Reform. (Toronto, Ont.: University of Toronto Press), 2000 (with M. Gunderson).

New Approaches to Disability in the Workplace. Industrial Relations Research Association, (Ithaca, NY: Cornell University Press for the IRRA), 1998 (with J.F. Burton Jr. and T. Thomason).

Public Sector Employment in a Time of Transition. Industrial Relations Research Association, (Ithaca, NY: Cornell University Press for the IRRA), 1996, (with D. Belman and M. Gunderson).

(d) Chapters in Books

“Consequences of the Performance Appraisal Experience.” In New Perspectives in Employee Engagement in Human Resources. (Bingley, United Kingdom: Emerald Gems Series, Emerald Group Publishing Limited) 2015, (with M. Brown).

“Does Vocational Rehabilitation Have Much Impact on Helping People Return to Work.” In D. Taras and K. Williams-Whitt (eds.) Perspectives on Disability and Accommodation. (Victoria, B.C.: National Institute of Disability Management and Research), 2011, 225-244, (with M. Campolieti).

“Strikes and Dispute Resolution.” In M. Gunderson, A. Ponak and D. Taras (eds.), Union-Management Relations in Canada, sixth edition. (Don Mills, Ontario: Addison-Wesley Publishers Limited), 2009, 322-360, (with M. Gunderson, and R. Hebdon).

“Union Impact on Compensation, Productivity, and Management of the Organization.” In M. Gunderson, A. Ponak and D. Taras (eds.), Union-Management Relations in Canada, sixth edition. (Don Mills, Ontario: Addison-Wesley Publishers Limited), 2009, 383-402, (with M. Gunderson).

“Employer-Based Health Insurance: A Way for the Future?” In C. Flood, M. Stabile and C. Tuohy (eds.), Exploring Social Insurance: Can a Dose of Europe Cure Canadian Health Care Finance. (Montreal, Que.: McGill-Queen’s University Press) 2008, 91-113, (with M. Gunderson).

“The Comparison of Private Insurers and Public Insurers in Workers’ compensation Systems.” In M. Shinada (ed.), Workers’ compensation and Moral Hazard. Law and Economic Analysis of Workers’ Compensation Insurance in North America. Kyoto: Horitsu Bunkasha Publishers, 2006. (with M. Gunderson)

“Workers’ Compensation and Return-to-Work.” In M. Shinada (ed.), Workers’ compensation and Moral Hazard. Law and Economic Analysis of Workers’ Compensation Insurance in North America. Kyoto: Horitsu Bunkasha Publishers, 2006. (with M. Gunderson)

“Mandatory Retirement: Not as Simple as it Seems.” In C.T. Gillin, D. MacGregor and T. Klassen (eds.), Time’s Up! Mandatory Retirement in Canada. (Toronto: James Lorimer and Company Ltd. for the Canadian Association of University Teachers), chapter 8, 2005. (with M. Gunderson).

“Issues in Workers’ Compensation Appeals System Reform.” In K. Roberts, J.F. Burton, Jr. and M. Bodah (eds.), Workplace Injuries and Diseases: Prevention and Compensation – Essays in Honor of Terry Thomason. (Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute for Employment Research), 2005, 117-140.

“Strikes and Dispute Resolution.” In M. Gunderson, A. Ponak and D. Taras (eds.), Union-Management Relations in Canada, fifth edition. (Don Mills, Ontario: Addison-Wesley Publishers Limited), 2004, 332-370, (with M. Gunderson, R. Hebdon and A. Ponak).

“Union Impact on Compensation, Productivity, and Management of the Organization.” In M. Gunderson, A. Ponak and D. Taras (eds.), Union-Management Relations in Canada, fifth edition. (Don Mills, Ontario: Addison-Wesley Publishers Limited), 2004, 394-413, (with M. Gunderson).

“Health and Coverage at Risk.” In J. Turner (ed.), Pay at Risk: Compensation and Employment Risk in the United States and Canada. (Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute for Employment Research), 2001, 83-114, (with R. Friedland, L. Summer and S. Korczyk).

“Risk Shifting in Workers’ Compensation.” In J. Turner (ed.), Pay at Risk: Compensation and Employment Risk in the United States and Canada. (Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute for Employment Research), 2001, 161-190.

“Issues in the Professionalization of Child Care.” In G. Cleveland and M. Krashinsky (eds.), Our Children’s Future: Child Care Policy in Canada. (Toronto: University of Toronto Press), 2001, 394-396.

“Public Pension Plans in the United States and Canada.” In W. Alpert and S. Woodbury (eds.), Employee Benefits and Labor Markets in Canada and the United States. (Kalamazoo, MI: The Upjohn Institute), 2000, 381-411, (with M. Gunderson and J.E. Pesando).

“Strikes and Dispute Resolution.” In M. Gunderson, A. Ponak and D. Taras (eds.), Union-Management Relations in Canada, fourth edition. (Don Mills, Ontario: Addison-Wesley Publishers Limited), 2000, 314-358, (with M. Gunderson and A. Ponak).

“Union Impact on Compensation, Productivity, and Management of the Organization.” In M. Gunderson, A. Ponak and D. Taras (eds.), Union-Management Relations in Canada, fourth edition. (Don Mills,

Ontario: Addison-Wesley Publishers Limited), 2000, 385-413, (with M. Gunderson).

“Foundations for Workers’ Compensation Reform: Overview and Summary.” In M. Gunderson and D. Hyatt (eds.), Workers’ Compensation: Foundations for Reform. (Toronto, Ont.: University of Toronto Press), 2000, 3-26, (with M. Gunderson).

“Unfunded Liabilities Under Workers’ Compensation.” In M. Gunderson and D. Hyatt (eds.), Workers’ Compensation: Foundations for Reform. (Toronto, Ont.: University of Toronto Press), 2000, 162-186, (with M. Gunderson).

“Should Work Injury Compensation Continue to Imbibe at the Tort Bar?” In M. Gunderson and D. Hyatt (eds.), Workers’ Compensation: Foundations for Reform. (Toronto, Ont.: University of Toronto Press), 2000, 327-360, (with D. Law).

“Workforce and Workplace Changes: Implications for Injuries and Compensation.” In T. Sullivan (ed.), Injury and the New World of Work. (Vancouver, B.C.: UBC Press), 2000, 46-68, (with M. Gunderson).

"Disability in the Workplace." (With Terry Thomason and John F. Burton Jr.). In T. Thomason, D. Hyatt and J. Burton Jr. (eds.), New Approaches to Disability in the Workplace. Industrial Relations Research Association, (Ithaca, NY: Cornell University Press for the IRRA), 1998, 1-37, (with T. Thomason and K. Roberts).

“Disputes and Dispute Resolution in Workers' Compensation.” (With Terry Thomason and Karen Roberts). In T. Thomason, D. Hyatt and J. Burton Jr. (eds.), New Approaches to Disability in the Workplace. Industrial Relations Research Association, (Ithaca, NY: Cornell University Press for the IRRA), 1998, 269-297, (with T. Thomason and K. Roberts).

“Labour Adjustment Policy and Health: Considerations for a Changing World.” In Determinants of Health: Settings and Issues. (St.-Foy, Que.: Les Editions MultiMondes for the National Forum on Health), 1998 (with T. Sullivan, O. Uneke, J. Lavis, and J. O'Grady). Also available in French.

“Intergenerational Considerations of Workers' Compensation Unfunded Liabilities.” In Miles Corak (ed.), Government Finances and Generational Equity. Statistics Canada Catalogue no. 68-513-XPB. (Ottawa: Minister of Industry), 1998 (with M. Gunderson). Also available in French.

“Workers' Compensation Costs in Canada: 1961-1993.” In M. Abbott, C. Beach and R. Chaykowski (eds.), Transition and Structural Change in the North American Labour Market. (Kingston: Industrial Relations Centre and John Deutch Institute, Queen's University distributed by IRC Press), 1997, 235-255, (with T. Thomason).

“Public Sector Employment Relations in Transition.” In D. Belman, M. Gunderson and D. Hyatt (eds.), Public Sector Employment in a Time of Transition. Industrial Relations Research Association, (Ithaca, NY: Cornell University Press for the IRRA), 1996, (with D. Belman and M. Gunderson).

“Canadian Public Sector Employment Relations in Transition.” In D. Belman, M. Gunderson and D. Hyatt (eds.), Public Sector Employment Relations in a Time of Transition. Industrial Relations Research Association, (Ithaca, NY: Cornell University Press for the IRRA), 1996, (with M. Gunderson).

“The Effect of Free Trade on Contingent Work in Michigan.” In Karen Roberts and Mark I. Wilson (eds.), Policy Choices: Free Trade Among NAFTA Nations. (East Lansing, MI: Michigan State University

Press), 1996, 235-260, (with K. Roberts and P. Dorman).

“The Evolution of Workers' Compensation Costs in Canada.” In John F. Burton, Jr. (ed.), 1996 Workers' Compensation Yearbook. (Horsham, PA: LRP Publications), 1995, I-39 to I-48, (with T. Thomason).

“Alternative Methods for Modeling Regional Industrial Activity: Short Run Versus Long Run.” In M. Popov (ed.), The Issues of Elaboration and Implementation of Regional Development Programs under the Transition to a Market Economy. (Donetsk, Ukraine: Donetsk Polytechnical Institute), 1995, 48-52. (Text in Russian).

“Union Impact on Compensation, Productivity, and Management of the Organization.” In M. Gunderson and A. Ponak (eds.), Union-Management Relations in Canada, third edition. (Don Mills, Ontario: Addison-Wesley Publishers Limited), 1995, 311-337, (with M. Gunderson).

“Strikes and Dispute Resolution.” In M. Gunderson and A. Ponak (eds.), Union-Management Relations in Canada, third edition. (Don Mills, Ontario: Addison-Wesley Publishers Limited), 1995, 373-411, (with M. Gunderson and A. Ponak).

“Re-Employment and Accommodation Requirements under Workers' Compensation.” In T. Thomason and R. Chaykowski (eds.), Research in Canadian Workers' Compensation. (Kingston: Queen's University IRC Press), 1995, 141-157, (with M. Gunderson and D. Law).

“Measuring the Impact of Vocational Rehabilitation on the Probability of Post-Injury Return to Work.” In T. Thomason and R. Chaykowski (eds.), Research in Canadian Workers' Compensation. (Kingston: Queen's University IRC Press), 1995, 158-180, (with R. Allingham).

(e) Conference Proceedings

“Employment Equity in Canada and the United States.” *Proceedings of the 54th Annual Meeting of the Industrial Relations Research Association*, 2002, 146-153 (with M. Gunderson and S. Slinn).

“Contingent Work: The Role of the Market, Collective Bargaining and Legislation.” *Proceedings of the 53rd Annual Meeting of the Industrial Relations Research Association*, 2001, 99-107 (with M. Gunderson).

“Child Care Choice for Pre-School Children of Employed Mothers in Ontario, Quebec and Alberta in 1988.” *Proceedings of the 29th Conference of the Canadian Industrial Relations Association*, 1993, 355-366 (with G. Cleveland).

“Projections of the Effect of Government Child Care Policy on Parents Choice of Child Care Arrangements.” *Proceedings From the Child Care Policy Research Symposium*, (Toronto: Child Care Resource and Research Unit), 1993 (with G. Cleveland).

“Workers' Compensation Costs and Competitiveness: Issues and Inter-Jurisdictional Comparisons.” *Proceedings of the 28th Conference of the Canadian Industrial Relations Association*, 1992, 421-429 (with B. Kralj).

“Employer Appeals of Workers' Compensation Board Decisions: The Impact of Experience Rating.” *Proceedings of the 27th Conference of the Canadian Industrial Relations Association*, 1991, 329-337 (with B. Kralj).

(f) Book Reviews

Labour Relations and Health Reform. A Comparative Study of Five Jurisdictions. Edited by Kurt Wetzel. *Relations Industrielles/ Industrial Relations*, 62, No. 4, 2007), 781-783.

Adequacy of Earnings Replacement in Workers' Compensation Programs. Edited by H. Allan Hunt. *Industrial and Labor Relations Review*, 59, No. 1 (2005), 160-161

(g) Non-Refereed Publications

"Safety in the Ontario Construction Industry." *Building Ontario*, Winter 2007/2008, 10-11 (with B. McCabe, C. Loughlin, and S. Tighe).

"Strategies for Engendering Healthy Workplaces." *Economic Issues Note*, Economic Analysis and Evaluation Division, Health Canada, July 2004, 1-9 (with B. Shapansky, J. Bourgeois, P. De Civita, and M. Gunderson).

"Economics and RSI/WMSD: Coming to Grips with Economic Causes, Costs and Efficiency." (With Donald C. Cole and Sandra Sinclair), 1998, Institute for Work and Health Working Paper.

"New Approaches the Disability in the Workplace." *Labor Law Journal*, 49, No. 7, 1998, 1175-1187 (with T. Thomason and J. Burton, Jr.).

"Assessing Federal Child Care Policy: Does the Arrow Reach its Target?" *Policy Options*, 17, No. 1, (January-February 1997), 20-24 (with G. Cleveland).

"The Evolution of Workers' Compensation Costs in Canada." *Workers' Compensation Monitor*, 9, No. 1, (May-June 1996), 4-13 (with T. Thomason).

(h) Reports to Governments, Commissions and Task Forces

"Feasibility Study To Develop a Tool to Assist in Projecting Insurable Earnings and Employment." (Ontario) Workplace Safety and Insurance Board, November 2014 (39 pages).

"An Overview of the Financial Impact of the Canadian Music Industry." Report to the Ontario Media Development Corporation (OMDC), May 2008 (report released June 6, 2008) (95 pages).

"An Economic Perspective on the Current and Future Role of Nonprofit Provision of Early Learning and Child Care Services in Canada." Final report to Human Resources and Skills Development Canada. (With G. Cleveland, B. Forer, C. Japel and M. Krashinsky), March 1, 2007 (83 pages).

"Attitudes and Incident Modeling for Construction Safety." A report to the Research Advisory Council of the Ontario Workplace Safety and Insurance Board (WSIB). (With B. McCabe, C. Loughlin and S. Tighe), July 2006.

"Canadian Commercial Radio Broadcasting: Historical Financial Performance and Projections." Paper prepared for L'Association quebecois de l'industrie du disque, du spectacle et de la video (ADISQ) and the Canadian Independent Record Production Association (CIRPA) for the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission's Review of Commercial Radio Policy. (With Paul Audley), May 16, 2006 (40 pages).

“A Proposal to Revise the CRTC’s Canadian Talent Development Policy for Canadian Commercial Radio Broadcasters.” Paper prepared for L’Association quebécois de l’industrie du disque, du spectacle et de la vidéo (ADISQ) for the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission’s Review of Commercial Radio Policy. (With Paul Audley), May 16, 2006 (30 pages).

“Economic Incentives: Strategies for Engendering Healthy Workplaces.” A Report to Health Canada. (With M. Gunderson), March 2002.

“Issues in Workers’ Compensation for 2001.” A Report to the Workers’ Compensation Board of Manitoba. January 2001.

“Final Report of the Child Care Policy-Evaluation Model Project.” A Report to Child Care Visions, Human Resources Development Canada. (With G. Cleveland, M. Gunderson and M. Krashinsky), March 2001.

“Some Benefit Considerations in Workers’ Compensation.” A Report to the Royal Commission on Workers’ Compensation in British Columbia. (With M. Gunderson), June 1998.

“Waiting Periods and Direct Payments in Workers’ Compensation.” A Report to the Royal Commission on Workers’ Compensation in British Columbia. (With M. Gunderson), June 1998.

“Evidence on the Efficacy of Experience Rating in British Columbia.” A Report to the Royal Commission on Workers’ Compensation in British Columbia. (With T. Thomason), May 1998.

“Subsidies to Consumers or Subsidies to Providers: How Should Governments Provide Child Care Assistance?” A Report to the Applied Research Branch of the Social Policy Group of Human Resources Development Canada. (With G. Cleveland), March 1996.

“The Cost of Doing Nothing: Why an Active Labour Adjustment Strategy Makes Sense in Ontario’s Health Sector.” A Report to the Ontario Health Sector Training and Adjustment Program. (With M. Gunderson), February 1996.

“Final Report of the Child Care 2000 Project.” A Report to Human Resources Development Canada (the Child Care Initiatives Fund). (With G. Cleveland), August 1995.

“The Alberta Child Care Demand Model.” A Report to Human Resources Development Canada (the Child Care Initiatives Fund). (With G. Cleveland), July 1995.

“The Quebec Child Care Demand Model.” A Report to Human Resources Development Canada (the Child Care Initiatives Fund). (With G. Cleveland), July 1995.

“Baseline Study for Canada.” A Report to the Employment Department, Government of England. (With M. Gunderson), May 1995.

“Child Care, Social Assistance and Work: Single Parents with Preschool Children.” A Report to Human Resources Development Canada. (With G. Cleveland), April 1995.

“An Assessment of the Impact of Child Care Cost, Availability and Quality on Mothers’ Employment: Final Report.” A Report to Human Resources Development Canada. (With G. Cleveland), November 1994.

“An Assessment of the Impact of Child Care Cost, Availability and Quality on Mothers’ Employment: An Interim Report.” A Report to Human Resources Development Canada. (With G. Cleveland), March 1994.

“The Ontario Child Care Demand Model: Final Report.” A Report to Statistics Canada. (With G. Cleveland), August 1993.

“What is Success in Employment Equity? A Regression-Based Analysis of Factors Influencing the Representation of Designated Groups in Varying Employment Situations.” A Report to Employment and Immigration Canada. (With E. Harvey), May 1992.

“Results of Estimation of Child Care Demand Model.” A Report to Statistics Canada. (With G. Cleveland), September 1991.

“Modeling Child Care Demand Using the 1988 National Child Care Survey.” A Report to Statistics Canada. (With G. Cleveland), June 1991.

“Collective Bargaining, Hours of Work and Overtime: A Report to the Ontario Task Force on Hours of Work and Overtime.” (With E. Swimmer and M. Gunderson) Queen’s Printer, 1988.

(i) Copyright Tariff Reports

CMRRA/SODRAC Inc. – Online Music Services 2008-2010.

CMRRA/SODRAC Inc. - Multi-Channel Subscription Radio Services, 2006-2009.

Access Copyright Reprographic Reproductions in Canada by Educational Institutions, 2005-2009.
CMRRA/SODRAC (CSI) On-Line Music Services, 2005-2007.

NRCC Background Music Tariff 3, 2003-2009.

CMRRA/SODRAC Pay Audio Services Tariff 4.

SOCAN/NRCC Commercial Radio Tariff 1.A, 2003-2007.

(j) Other Manuscripts

“Unbottling a Gini: Leveraging Fundamentals of Economic Theory to Detect Patterns of Engagement in Digital Health Social Networks.” (With T. VanMierlo and A. Ching). 2016.

“Construction Safety Climate in Ontario: A Longitudinal Study.” (With B. McCabe, E. Alderman, and Y. Chen). 2016.

“Safety and Age: a Longitudinal Study of Ontario Construction Workers.” (With Y. Chen and B. McCabe). 2016.

“Data Collection Framework for Construction Safety Research.” (With Y. Chen, E. Alderman and B. McCabe), May 2015.

“Safety Impacts of a Mobile Labour Force.” (With B. McCabe), January 2013.

RESEARCH IN PROGRESS

“Gamification Incentives and Population Health Outcomes.”

“Construction Safety Practices.”

“Determinants of Compensation in the Child Care Industry.”

CONFERENCE PAPERS AND OTHER PRESENTATIONS

“Wearables, Gamified Group Challenges and Behavioral Incentives: A Preliminary Study of an Engagement Program to Increase Physical Activity.” With T. Van Mierlo, A. Ching, R. Fournier and R. Dembo. Partners HealthCare Connected Health. Boston MA, October 2015.

“Shopping Malls and Digital Health Networks: Predicting Patterns of Use.” With T. Van Mierlo and A. Ching. Presented at Stanford Medical School, September 26, 2015.

“Data Collection Framework for Construction Safety Research.” With Y. Chen, E. Alderman and B. McCabe. Presented at the 5th International/11th Construction Specialty Conference, Vancouver British Columbia, June 9, 2015.

“A Venture Capital Perspective on Intellectual Property.” presented at IPgentsia, University of Waterloo Office of Research, April 2, 2008.

“Some Implication of Demographic Change for the Economics of Media.” Ryerson University, September 12, 2007.

“Employer-Based Health Insurance: A Way for the Future?” (with M. Gunderson) presented at the Social Insurance for Health Care: Legal and Political Considerations conference, School of Public Policy and Governance, University of Toronto. November 9, 2006.

“Does Vocational Rehabilitation Have Much Impact on Helping People Return to Work.” (with M. Campolieti), presented at the Accommodating Disability in the Workplace: Research, Policy and Practice, co-sponsored by the Institute for Advanced Policy Research, the Industrial Relations Research Group at the University of Calgary, the Workers Compensation Board of Alberta, and the Faculty of Management at the University of Alberta, Calgary, Alberta, June 14, 2006.

“Comments on Einhorn and McKie.” Digital Copyright Reform in Canada: An International Perspective. Toronto, Ontario. March 3, 2006.

“Pricing Issues Facing Music Publishers and Recording Companies.” Digital Music Summit, Toronto, Ontario. March 1, 2006.

“History and Economic Perspectives on Current Issues in Workers’ Compensation Reform in Canada.” Presentation to the Ministry of Health, Labor and Welfare, Government of Japan, Tokyo, Japan, August 10, 2004.

“Issues in Workers' Compensation Appeals System Reform,” presented at Workers’ Compensation: Current and Emerging Issues, A Conference in Memory of Terry Thomason, University of Rhode Island, Kingston Rhode Island,

March 27, 2004.

“Dysfunctional Aspects of Performance Appraisal,” (with M. Brown and J. Benson), presented at the meetings of the Canadian Industrial Relations Association, Halifax, Nova Scotia, June 1, 2003.

“The Recipe for Good Quality Early Childhood Care and Education: Do We Know the Key Ingredients?” (with G. Cleveland), presented at the meetings of the Canadian Economics Association, Ottawa, Ontario, May 31, 2003.

“Lessons from Some "Contingent Workers" who Sought Union Certification,” (with S. Slinn), presented at the meetings of the Industrial Relations Research Association, Atlanta, GA, January 6, 2002.

“Employment Equity in Canada and the U.S.” (with M. Gunderson and S. Slinn), presented at the meetings of the Industrial Relations Research Association, Atlanta, GA, January 5, 2002.

“Strike Duration: Theory and Evidence,” (with R. Hebdon), presented at the meetings of the Canadian Industrial Relations Association, Laval Quebec, May 27, 2001.

“Contingent Work: The Role of the Market, Collective Bargaining and Legislation,” (with M. Gunderson), presented at the meetings of the Industrial Relations Research Association, New Orleans, LA, January 5, 2001.

“Simulating the Effects of Child Care Policy in Canada,” presented at the meetings of the Canadian Employment Research Forum, Vancouver, British Columbia, June 1, 2000.

“Should Experience Rating Be Abolished,” Invited speaker, Canadian Bar Association – Ontario Workers’ Compensation Group. February 9, 2000.

“Does the Child Care Labor Market Work? Provocative Evidence From Canada,” presented at the Institute for the Study of Labor (IZA) conference, The Economics of Childcare, Bonn, Germany, November 15, 1999.

“Intergenerational Considerations of Workers’ Compensation Unfunded Liabilities in Ontario,” presented at the meetings of the Workers’ Compensation Research Group, Toronto, Ontario, June 6, 1999.

“Working with Young Children: Comments,” presented at the Good Child Care Symposium, Toronto, Ontario, May 30, 1999.

“Translating Cancer Epidemiology Findings into Workplace Policy,” presented at the meetings of the Canadian Society for Epidemiology and Biostatistics, Vancouver, BC, May 6, 1999 (invited speaker).

“Free Trade, Global Markets and Alternative Work Arrangements: Canada versus the United States”, (with K. Roberts), presented at the meetings of the Industrial Relations Research Association, New York, NY, January 5, 1999.

“Disputes and Dispute Resolution in Social Security and Workers’ Compensation,” (with T. Thomason and K. Roberts), presented at the meetings of the Industrial Relations Research Association, Chicago, IL, January 5, 1998.

“Inter-Generational Considerations of Workers' Compensation Unfunded Liabilities,” (with M. Gunderson), presented at the Statistics Canada/Human Resources Development Canada conference, Inter-Generational Equity in Canada, Ottawa, Ontario, February 20, 1997.

“Economics and RSI/WMSD: Coming to Grips with Economic Causes, Costs and Efficiency,” (with D. Cole and S.

Sinclair), presented at the Ontario Physiotherapy Association Internal Symposium on Global Rehabilitation Trends, Toronto, Ontario, January 17, 1997.

“Public Pensions, Age and Gender: A U.S. Canada Comparison,” (with M. Gunderson and J. Pesando), presented at the meetings of the American Economic Association, San Francisco, CA, January 6, 1996.

“Canadian Public Sector Employment Relations in Transition,” (with M. Gunderson), presented at the meetings of the Industrial Relations Research Association, San Francisco, CA, January 6, 1996.

“Free Trade, Global Markets and Alternative Work Arrangements: Canada Versus the United States,” (with Karen Roberts), presented at the Biennial Conference of the Association of Canadian Studies in the United States, Seattle, Washington, November 18, 1995.

“Child Care and Work Decisions of Lone Parent Mothers,” (with G. Cleveland), presented at the meetings of the Canadian Economics Association, Montreal, Quebec, June 1995.

“Legal Structure, Dispute Resolution and Compensation in the Canadian Public Sector,” presented at the World Congress of the International Industrial Relations Association, Washington, D.C., June 1, 1995.

“Post-Injury Labour Market Outcomes of Workers' Compensation Recipients,” (with T. Thomason), presented at the Transition and Structural Change in the North American Labour Market conference, Queen's University, Kingston, Ontario, May 26, 1995.

“The Effect of Economic Integration on Contingent Work,” (with K. Roberts and P. Dorman) presented at the Free Trade Among Nations: NAFTA Implications for Michigan conference, East Lansing Michigan, November 14, 1994.

“Public Pension Plans in the United States and Canada,” (with M. Gunderson and J.E. Pesando) presented at the Upjohn Institute Project on Employee Benefits, Labor Costs and Labor Markets in Canada and the United States conference, Kalamazoo, Michigan, November 4, 1994.

“Workplace Restructuring in the Public Sector,” (with R. Hebdon), presented at the Collective Bargaining Group conference, Toronto, Ontario, October 15, 1994.

“Does Child Care Policy Matter?” (with G. Cleveland), presented at the Canadian Law and Economics Association Conference, Toronto, Ontario, October 1, 1994.

“Optimum Child Care Choice and Mother's Labour Force Participation: A Nested Logit Analysis,” (with G. Cleveland), presented at the meetings of the Canadian Economics Association, Calgary, Alberta, June 10, 1994.

“Child Care Choice and Labour Force Participation of Mothers: A Canadian Regional Perspective,” (with G. Cleveland) presented at a joint session of the Canadian Economics Association and the Canadian Regional Science Association, Calgary, Alberta, June 10, 1994.

“Determinants of Child Care Choice: A Comparison of Results for Ontario and Quebec,” (with G. Cleveland), presented at the Pacific Regional Science Association Meetings, Whistler, B.C., July 13, 1993.

“Alternative Methods for Modeling Regional Industrial Activity: Short Run Versus Long Run,” presented at the conference, The Issues of Elaboration and Implementation of Regional Development Programs under the Transition to a Market Economy, Donetsk Polytechnical Institute, Donetsk, Ukraine, May 19, 1993.

“Measuring the Impact of Vocational Rehabilitation on the Probability of Post-Injury Return to Work,” (with R. Allingham) presented at the conference, Challenges to Workers' Compensation in Canada, Queen's University, Kingston, Ontario, April 29, 1993.

“Re-Employment and Accommodation Requirements Under Workers' Compensation,” (with M. Gunderson and D. Law) presented at the conference, Challenges to Workers' Compensation in Canada, Queen's University, Kingston, Ontario, April 29, 1993.

“Child Care Use Patterns of the Pre-School Children of Employed Single Mothers,” (with G. Cleveland) presented at a joint session of the Canadian Economics Association and the Canadian Industrial Relations Association, Charlottetown, P.E.I., June 6, 1992.

“Child Care Choice for Pre-School Children of Employed Mothers in Ontario, Alberta and Quebec,” (with G. Cleveland) presented at a joint session of the Canadian Economics Association and the Canadian Industrial Relations Association, Charlottetown, P.E.I., June 6, 1992.

“The Distribution of Investment Risk in Defined Benefit Pension Plans: A Re-Examination,” (with J. Pesando) presented at the Current Pension Policy Issues conference, Centre for Pension and Retirement Research, Miami University, Miami, Ohio, March 27-8, 1992.

“Workers' Compensation Costs and Competitiveness: Issues and Inter-Jurisdictional Comparisons,” (with B. Kralj) presented at the meetings of the Canadian Industrial Relations Association, Kingston, Ontario, June 4, 1991.

“Projections of the Effect of Government Child Care Policy on Parents Choice of Child Care Arrangements,” (with G. Cleveland) presented at the meetings of the Canadian Society for the Study of Education, Kingston, Ontario, June 3, 1991.

“The Effect of Price on Choice of Child Care Arrangements,” (with G. Cleveland) presented at the meetings of the Canadian Economics Association, Kingston Ontario, June 3, 1991.

“The School to Labour Force Transition: Preliminary Results for Columbia,” (with L. Kumaranayake) presented at the meetings of the Canadian Economics Association, Kingston Ontario, June 2, 1991.

“Labour Force Participation and Earnings of Men and Women in Kenya,” (with W. Milne) presented at the meetings of the Canadian Economics Association, Kingston Ontario, June 2, 1991.

“Urban and Rural Fertility Differentials in Kenya: An Econometric Analysis Using Micro Data,” (with W. Milne) presented at the meetings of the North American Regional Science Association, Boston Mass. November 10, 1990.

“Employer Appeals of Workers' Compensation Board Decisions: The Impact of Experience Rating,” (with B. Kralj) presented at the meetings of the Canadian Industrial Relations Association, University of Victoria, Victoria B.C., June 4, 1990.

“The Impact of Early Retirement Pensions on Employee Turnover: Evidence from The Ontario Public Service,” (with J. Pesando and M. Gunderson) presented at the meetings of the Canadian Economics Association, University of Victoria, Victoria B.C., June 3, 1990.

“Estimating the Impact of Desired Family Size on Fertility Behaviour: Preliminary Results for Kenya,” (with W. Milne) presented at the meetings of the Canadian Economics Association, Laval University, Quebec City, Quebec, June 4, 1989.

“Time Series Estimation of Fertility: Public Policy and the Opportunity Cost of Children,” (with W. Milne) presented at a joint session of the Canadian Economics Association and the Canadian Population Association, McMaster University, Hamilton, Ontario, June 5, 1987.

**JUDICIAL COMPENSATION AND BENEFITS
COMMISSION**

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

* * * * *

**Held at the 333 Laurier Ave. West
18th Floor, Hearing Room 3,
Ottawa, Ontario
on Thursday, April 28, 2016**

**Tenu au 333, avenue Laurier ouest,
18^e étage, salle d'audience 2
Ottawa, Ontario
Le jeudi 28 avril, 2016**

VOLUME 1

**BEFORE /DEVANT : G. Rémillard, Chairperson/Membre président
M. Bloodworth, Commissioner
P. Griffin, Commissioner**

**Steno C.A.T. Reporting Services
275 Slater, Suite 1400
Ottawa, Ontario
(613) 355-0807
stenocat@sympatico.ca**

(ii)

APPEARANCES:

P. Bienvenu)
A. Hussain)
J. Macdonald) CSCJA & CJC

C. Rupar)
K. Shannon) GOC

J. Nuss) CAJ

(iii)

INDEX

	PAGE
--SUBMISSIONS BY THE CANADIAN SUPERIOR COURT JUDGES ASSOCIATION (The Judiciary)	12
--SUBMISSIONS BY THE GOVERNMENT OF CANADA	79
--SUBMISSIONS BY CANADIAN APPELLATE JUDGES	128
--REPLY SUBMISSIONS BY THE JUDICIARY	164
--QUESTIONS BY THE COMMISSION	181

1 **VOLUME 1**

2 ---Upon commencing at Ottawa, Ontario, on Thursday,
3 April 28, 2016 at 9:00 a.m.

4 **---Me Gil RÉMILLARD (CHAIRPERSON/MEMBRE PRÉSIDENT) :**

5 **THE CHAIRPESON:** Ladies and gentlemen,
6 it's 9 o'clock and time to start our work.

7 Good morning everybody.

8 My fellow Commissioners, Margaret
9 Bloodworth and Peter Griffin and I welcome you to this
10 Public Hearing of the Fifth Judicial Compensation and
11 Benefits Commission.

12 Bienvenu à tous à cette audience
13 publique de la Cinquième Commission d'examen de la
14 rémunération des Juges.

15 Je vous prie de noter qu'il y a la
16 traduction simultanée et que nous pourrons donc
17 travailler dans les deux langues officielles du Canada.

18 Nous faisons aussi la traduction de
19 tous nos documents, et nous utilisons notre site web
20 pour les rendre publics.

21 Thank you all for having accepted the
22 invitation to join us today.

23 As you know, Section 26 of the *Judges*
24 Act mandates us to first, to inquire into the adequacy

April 28, 2016

1 of the salaries and benefits paid to federally
2 appointed Judges and to Prothonotaries of the Federal
3 Court, and to submit a report containing our
4 recommendations to the Minister of Justice.

5 The Act sets out the factors that we
6 must consider in our deliberations and these factors
7 will guide us in our work.

8 And they are first, the prevailing
9 economic conditions in Canada, the role of financial
10 security of the Judiciary ensuring judicial
11 independence, the need to attract outstanding
12 candidates to the Judiciary, and any other objective
13 criteria that we consider relevant.

14 The Commission has invited submissions
15 from any interested parties, and transparency of the
16 process being a guiding principle, we have made all
17 substantive and procedural submissions received, as
18 well as our rulings on preliminary matters publically
19 available on our website.

20 Nous profitons de l'occasion pour vous
21 remercier pour la qualité des mémoires que nous avons
22 reçus, la documentation que nous avons reçue qui nous a
23 permis d'avoir une bonne compréhension de la situation.

24 Nous avons fait de notre mieux pour
25 permettre à tous ceux qui nous l'ont demandé, de faire

April 28, 2016

1 des présentations et réponses à ces audiences.

2 My fellow Commissioners and I are
3 confident that we will have a fulsome record on which
4 to base our Report to the Minister.

5 We are grateful to the efforts all
6 concerned have made to advance this Inquiry in an
7 unusually short timeframe.

8 Madame Bloodworth, do you want to add
9 something to my remarks?

10 **COMMISSIONER BLOODWORTH:** Thank you,
11 Mr. Chair.

12 Bienvenu et bonjour.

13 I too am delighted to be with you this
14 morning, and I must say, having spent many hours,
15 particularly over the last week on the excellent
16 materials.

17 I thank you all for the excellent
18 material, and I am looking forward to hearing what you
19 have to add to those.

20 I did think, though, we should
21 recognise someone who wasn't able to be with us this
22 morning, and I hope, Mr. Rupar, you will convey to Ms.
23 Turley our best wishes and our hope for her speedy
24 recovery. We will be thinking of her as she's trying
25 to recover from a difficult injury.

April 28, 2016

1 **MR. RUPAR:** I will, thank you.

2 And Ms. Turley has actually asked me
3 to pass on her thanks to everyone who has inquired and
4 touched and reached out to her about her condition.

5 She is making great progress and will
6 be back full time at work by the summer.

7 **THE CHAIRPESON:** Mr. Griffin.

8 **COMMISSIONER GRIFFIN:** Bienvenu,
9 welcome and thank you for your submissions in writing,
10 and we look forward to the next two days.

11 **THE CHAIRPESON:** You understand that
12 there is a lot of ground to cover over the next two
13 days.

14 We have distributed an agenda for
15 today and tomorrow, and we will ask Counsel to respect
16 the schedule as closely as possible, but I think we
17 should stay flexible regarding the schedule.

18 Be at ease to express what you have to
19 say, and well, you know, the frame is the frame but
20 it's the painting which is the most important.

21 So we have a schedule, but please feel
22 at ease to act as you think that you have to act.

23 Before starting, could I ask Counsel
24 to identify themselves as Louise Meagher, the Executive
25 Director of the Commission will call their names.

April 28, 2016

1 Louise?

2 **MS. MEAGHER:** Thank you, Mr. Chairman.

3 And could I remind everyone before
4 they start speaking, to please press their mic button
5 so we can get the interpretation and for the
6 transcript, both. Thank you.

7 First I would call on Pierre Bienvenu
8 and Azim Hussain for the Canadian Superior Courts
9 Judges Association and the Canadian Judicial Council.

10 **Me BIENVENU:** Monsieur le Président,
11 bonjour.

12 Members of the Commission, it's a
13 pleasure being here.

14 I look forward to our work in the next
15 couple of days.

16 **MR. HUSSAIN:** Members of the
17 Commission, Azim Hussain. It's a pleasure to be before
18 you today.

19 **MR. BIENVENU:** I should mention that
20 we are joined by our colleague, Jamie Macdonald, also
21 from Norton Rose Fulbright.

22 Mr. Chair, I don't know if you would
23 like me to introduce to the Commission the
24 representatives of the Canadian Judicial Council and
25 the Canadian Superior Courts Judges Association.

April 28, 2016

1 So, it's very difficult to have that
2 compatibility and comparability when you have totally
3 different functions.

4 If the Deputy Minister's pay is tied
5 to certain performance goals with respect to budgetary
6 aspects, regulatory matters, whatever it is that he or
7 she has to deal with, that has no relation to the
8 Judiciary.

9 And indeed, it would be improper to
10 judicial independence to have judicial salaries tied to
11 some sort of performance goal or some sort of
12 performance measure. That is simply not in compliance
13 with an independent judiciary. So those are some of
14 the difficulties we see when we make those comparisons.

15 Other factors that we mention in our
16 material, of course, are security of tenure.

17 Mr. Bienvenu said 'Well, Deputy
18 Minister retire after after four years because they've
19 had a full career in the civil service and they can
20 retire and receive their pension.'

21 But it still remains the fact that the
22 Judiciary, and I say this is a healthy sign and a sign
23 that the Judiciary is thriving and doing well, is that
24 the median number of years a judge spends on the Bench
25 is over 20 years, even though they can retire at 15.

April 28, 2016

1 For a DM-3, the average length of
2 tenure is 4.4 years.

3 And as we point out in our material in
4 our Main Submission, at pages 33 and 34, the longest
5 tenure in the longest period we've looked at, was 12
6 years, and the longest active now is 8 years.

7 So, there is a distinction between
8 longevity which makes a comparator also difficult to
9 make between what the judges do in the latter part of
10 their career and what the DM-3s do in their career, as
11 well.

12 Now, the next issue I will discuss is
13 reliability of the evidence.

14 Part of the difficulties we see in the
15 comparative process is the evidence.

16 And one of the suggestions we had
17 before the Commission was for a pre-appointment income
18 study to get actual levels of income of lawyers before
19 they are appointed to the Bench.

20 Now, the Commission dealt with that
21 request, had some concerns with timing, that sort of
22 thing, which of course, we have accepted, but we would
23 renew our request that this is something the Commission
24 should consider, because this will give us real data.

25 This will give us firm numbers and

April 28, 2016

1 firm data that we can then, of course, use in
2 conjunction with the Judiciary to get a fuller database
3 to the Commissions in future, with respect to this very
4 important issue.

5 And there is no question we will work
6 with the Judiciary and Commission to determine whatever
7 parameters will be necessary to ensure that the
8 information is anonymous and that it's fulsome, and
9 that it covers all of the criteria that should be
10 needed for such a study.

11 And I just make the point in passing,
12 and I am not suggesting this is the mark that we should
13 be looking for, but the British, of course, have done
14 this.

15 This is at Tabs 47 or 48 of our
16 original materials.

17 And there's no question that as a
18 leading western democracy and one of the best
19 judiciaries in the world, that they were able to do
20 this and come up with numbers that were helpful in
21 their process as well.

22 So, it's not as if this is something
23 that has not been tried and not been done before. In
24 fact, they did two of them. There may be lessons to be
25 learned from that.

April 28, 2016

1 Hand-in-hand with that would be the
2 survey of lifestyle and what attracts candidates to the
3 Judiciary.

4 I don't think there's any question
5 that salary is a component of what brings outstanding
6 candidates to the Judiciary, but necessarily, there has
7 to be other factors as well: the type of work, public
8 service, there's any number of matters which come into
9 play as well.

10 And our submission is that this would
11 be helpful in order to allow the Commission to make
12 recommendations in the future with respect to what
13 factors come into play when we are trying to attract
14 the outstanding candidates.

15 There is a salary component, we've
16 gone through that in great detail this morning, but
17 surely there are other factors as well. So, let's gain
18 the knowledge, let's get the database and let's find
19 what these other factors are.

20 So with those comments, we would renew
21 our suggestion that these would be helpful matters for
22 future Commissions to do, to look at. It would be
23 something that this Commission should look at in doing
24 during the tenure of your four-year lifespan.

25 I am cognisant of the time, Mr. Chair,

April 28, 2016

1 and I have one more issue to deal with, which is CPI
2 versus the IAI.

3 And then, I haven't done this very
4 often, I think, in my career, but I would ask if I can
5 have a moment or two to speak with my colleagues.

6 As you know, I came on this file a bit
7 later in the process and although they tried very hard
8 to put everything they possibly could into my brain in
9 the submissions today, there may be some matters that I
10 may have missed or may have to correct.

11 So, I just want to make sure I can
12 have a moment to do that.

13 **THE CHAIRPERSON:** What we can do is to
14 stop for lunch and when we come back, you continue your
15 presentation.

16 **MR. RUPAR:** That would be fine with
17 me, if Mr. Bienvenu is acceptable.

18 **MR. BIENVENU:** We're in your hands. We
19 are in the hands of the Commission.

20 **MR. RUPAR:** Just to be clear, I am not
21 going to go over anything anew, other than I will do
22 the IAI, CPI matter, and any errors or omissions that I
23 may have made in the last hour and fifteen minutes, and
24 tidy those up so that the Commission has the correct
25 and proper information before it.

April 28, 2016

1 **THE CHAIRPERSON:** So the conclusion is
2 we stop for the break and we come back.

3 Please, may I request discipline to
4 come back for 1:30.

5 Thank you very much.

6 -- LUNCHEON RECESS 12H45 P.M.

7 -- UPON RESUMING AT 13H30 P.M.

8 **THE CHAIRPERSON:** Welcome to this
9 afternoon session.

10 Monsieur Rugar, à vous la parole.

11 **MR. RUPAR:** Thank you, Mr. Chair.

12 I am happy to report I will be rather
13 brief, I think, in concluding my remarks.

14 One point of correction from what I
15 said this morning when we were speaking about the pre-
16 appointment study, I just want to make clear this is
17 not something that would be taken on by the Government.

18 It would be something that we would
19 suggest the Commission would take on as the independent
20 body, and have control over in that the parties, of
21 course, could provide submissions as to what the
22 parameters would be. But this would be under the
23 control of the Commission and would be a Commission
24 matter, not something that the Government would be
25 doing, just to enforce the independence of that point.

April 28, 2016

1 junioring for Mr. Yves Fortier who has had some
2 involvement historically in this Commission process,
3 and the other party was represented by Maître Joseph
4 Nuss.

5 And I have to say that of the many
6 opponents that I have faced, one of the ones who has
7 had the most lasting impression on me was Maître Joe
8 Nuss.

9 And I want to say that after all of
10 his years on the Court of Appeal, I've listened to him
11 today with no less admiration than I had when he was on
12 the other side, a long time ago.

13 **--REPLY SUBMISSIONS BY THE JUDICIARY:**

14 In Reply to the submission of my
15 friend, Mr. Rupar, I would like to start by the example
16 that he gave of a Government initiative that was
17 reactive to a concern raised by the Judiciary.

18 And the example was: The shortening of
19 the time period for the Minister to issue his or her
20 response to a Commission report, I might add that as
21 part of that same initiative, the Government imposed on
22 the Minister to introduce implementing legislation with
23 alacrity, after issuing the response.

24 That is true, and we have acknowledged
25 in our submission that initiative and the fact that

April 28, 2016

1 from our perspective, this was an improvement to this
2 process.

3 Early in his remarks, Mr. Rugar said
4 that what divides the parties appearing before you as
5 to what would be an adequate judicial salary, from your
6 perspective, an adequate judicial salary recommendation
7 is \$23,000 over four years.

8 Now, this is a very prosaic way, if I
9 may put it, to look and focus on the parties'
10 respective bottom lines.

11 But I hope that I have made clear by
12 the nature and the subject matter of my submission that
13 there is a much more important and much more broader
14 point.

15 And much of the difference between the
16 parties is not about the bottom line.

17 Much of the difference between the
18 parties is how you reach that bottom line.

19 We want you not just to get to an
20 acceptable bottom line, we want you to get there based
21 on objective reasons, objective standards that the
22 Commission can articulate, that the parties can
23 appreciate, and from which the parties can be guided in
24 the future.

25 So, there is much more at stake in the

April 28, 2016

1 differences between the parties than their respective
2 bottom lines.

3 Another point that was made on behalf
4 of the Government to which I would like to respond is
5 that not all outstanding candidates come from the pool
6 of self-employed lawyers in private practice.

7 And that is true.

8 There are candidates to be sure,
9 outstanding candidates that come from academia or from
10 the Government.

11 Now when you are looking at the
12 narrower class of outstanding self-employed lawyers,
13 you have to look at the data that concerns those
14 lawyers, not those coming from academia or the
15 Government.

16 And I submit to you that Mr. Rupar
17 himself made the point by the examples he gave in
18 trying to justify the Government's position on the
19 lower income exclusion.

20 He gave the example of individuals
21 making lifestyle choices that could result in their
22 earning less than the data associated with the top 21
23 percent.

24 In fact, it's not 21 percent, because
25 21 percent results from the application of the CMA as a

April 28, 2016

1 filter, and I've emphasised this morning that it is not
2 a filter. I think you know what group I am referring
3 to.

4 Now there is nothing wrong, of course,
5 about individuals making lifestyle choices that result
6 in their professional income being low.

7 But the question that arises and the
8 question that faces this Commission, is who are the
9 individuals that are suitable candidates for the Bench?

10 Are individuals who make that choice,
11 individuals who would or who should put their name
12 forward for judicial appointments, are they individuals
13 sufficiently committed to their professional calling,
14 adequately to serve as a federally appointed judge?

15 I think all of the Justices present
16 here today will attest to the fact that acceding to the
17 Bench is not a lifestyle choice.

18 It is a gratifying responsibility to
19 be a judge, but it is a demanding one, and it is an
20 increasing, increasingly demanding responsibility.

21 Now, I make the same point to respond
22 to Mr. Rupar's suggestion that private sector income
23 within the 44 to 56 age group is not what you should be
24 focused on, because as a matter of fact, private sector
25 income declines after age 56.

April 28, 2016

1 And the implication here is that it is
2 desirable for judicial candidates to come from the
3 private sector -- forgive me.

4 The implication is that it would be
5 desirable for judicial candidates to come from private
6 sector lawyers whose income is about to decline.

7 Well, like the previous group I
8 discussed, this is not, I would submit to you, how one
9 sets about to attract outstanding candidates to the
10 Bench.

11 Now, on the self-employed lawyer
12 income.

13 Mr. Rupar quoted from the Block
14 Report, and it's at Tab 14 of his Condensed Book, and
15 he read the first two sentences at paragraph 116.

16 And what he read to you was:

17 *"The issue is not how to attract*
18 *the highest earners; the issue is*
19 *how to attract outstanding*
20 *candidates."*

21 He also read:

22 *"It is important that there be a*
23 *mix of appointees from private and*
24 *public practice, from large and*
25 *small firms and from large and*

April 28, 2016

1 *small centers."*

2 But he didn't read the next sentence:

3 *"However, there is no certainty*
4 *that if the income spread between*
5 *lawyers in private practice and*
6 *judges were to increase markedly,*
7 *that the Government would continue*
8 *to be successful in attracting*
9 *candidates to the Bench from*
10 *amongst the senior members of the*
11 *Bar in Canada."*

12 The Government has reiterated its
13 request that the Commission undertake a PAI study, and
14 reading their submission I understand the position to
15 be that such a study should be conducted either to
16 arrive at your own recommendations, or for the benefit
17 of the next Commission.

18 Now, much has been submitted to this
19 Commission about the PAI study in the context of the
20 Government's request very early on in the process, that
21 such a study be conducted, and the Commission made a
22 ruling on that.

23 I don't want to go back on what was
24 argued at the time. You had fulsome submissions.

25 I refer to these submissions to the

April 28, 2016

1 extent that they dealt with the potential usefulness of
2 a PAI study.

3 But I will read maybe two paragraphs
4 from our submission on this topic, dated January 29th,
5 2016.

6 The first is paragraph 3, where we
7 noted that the one Commission that was presented, not
8 with the suggestion to conduct such a study but with
9 actual data resulting from such a study having been
10 conducted, came to the conclusion that it was of no use
11 to the Commission.

12 And that Commission, as we all know,
13 was the Block Commission, and it stated at paragraph 90
14 of its report:

15 *"We do not believe that a snapshot*
16 *of appointees' salaries prior to*
17 *appointment is particularly useful*
18 *in helping to determine the*
19 *adequacy of judicial salaries.*
20 *Such a study does not tell us*
21 *whether judicial salaries deter*
22 *outstanding candidates who are in*
23 *the higher income brackets of*
24 *private practice from applying for*
25 *judicial appointment."*

April 28, 2016

1 Then we developed a submission to
2 explain why in our view a PAI study would not be
3 helpful to you, and essence, it came down to saying
4 that a PAI study looks at the past, and your task it to
5 look at the future.

6 One point that we made I would like to
7 repeat today.

8 And that point is made at paragraph 36
9 of our submission, and I will read it, if I may.

10 *"The fallacy in the path proposed*
11 *by the Government is the fact that*
12 *once established as a comparator*
13 *(which it cannot legitimately be)*
14 *the PAI data would then be referred*
15 *to by the Government as a*
16 *conclusive indication that the*
17 *judicial salary is adequate because*
18 *a number of appointees increased*
19 *their income upon appointment,*
20 *while others accepted an*
21 *appointment even if it resulted in*
22 *a reduction in their compensation."*

23 And we concluded the paragraph by
24 saying:

25 *"This is an argument for all*

April 28, 2016

1 *seasons. It is utterly circular.*
2 *It is of no use to the prospective*
3 *exercise that you have to make.*
4 *And coming as it does from a party*
5 *who controls the appointments, the*
6 *danger is apparent."*

7 And it is a good point for me to react
8 to my friend pointing to the fact that one-third of the
9 judicial appointments now come from the public sector,
10 but what I would like to draw to the Commission's
11 attention is that that happened during the tenure of
12 the previous Government, and the bar chart that is used
13 by the Government to illustrate the provenance of
14 judicial appointees shows that that one-third is at
15 variance with the historical pattern in the provenance
16 of candidates to the Bench.

17 I should have mentioned when talking
18 about the PAI study that since the Commission had to
19 pronounce on the suggestion to conduct such a study,
20 the Commission was provided with the expert report of
21 Ms. Sandra Haydon.

22 And we asked Ms. Haydon about the
23 usefulness to the Commission of the Government proposed
24 pre-appointment income study, and we also asked her
25 about the potential usefulness for your task of the

April 28, 2016

1 quality of life study.

2 And she said that in her professions
3 opinion, based on her experience, neither study would
4 be of usefulness to this Commission.

5 So far as the PAI study is concerned
6 she explains that what you're engaged in is a forward
7 looking practice, whereas PAI is backward looking.

8 Now, in terms of the quality of life
9 study, she says that, and I quote her words:

10 *"It is an unheard of practice for*
11 *purposes of compensation*
12 *benchmarking..."*

13 And she explains why this is so. She
14 says:

15 *"For a number of reasons, not the*
16 *least of which would be coming to*
17 *agreement on what elements are to*
18 *be included..."*

19 And I pause here to note that nothing
20 is put forward in the Government's submission as to the
21 eventual content of that study.

22 And she adds:

23 *"And how to objectively cost and*
24 *account for the value of quality of*
25 *life indicators."*

April 28, 2016

1 She then says this:

2 *"Through both the CRA data as well*
3 *as the salary level of DM-3, the*
4 *Commission has before it what is*
5 *arguably the best data for*
6 *benchmarking the judiciary, and*
7 *based on that, there is no need to*
8 *introduce extraneous and unreliable*
9 *data."*

10 She concludes:

11 *"Quality of life is a highly*
12 *personal experience, and as the*
13 *Government notes, intangible, and*
14 *as such should not be a*
15 *consideration in compensation*
16 *determination."*

17 Mr. Rupar commented on the differences
18 between Mr. Pannu and Mr. Newell on the question of the
19 value of the judicial annuity.

20 The key difference between the two
21 experts, that which drives the difference in the
22 percentage to which they come is the inclusion of the
23 disability benefit in the calculation.

24 For the rest, you will see that Mr.
25 Newell very carefully and I would add very

JUDICIAL COMPENSATION AND BENEFITS COMMISSION

JOINT SUBMISSION

of the

CANADIAN SUPERIOR COURTS JUDGES ASSOCIATION

and the

CANADIAN JUDICIAL COUNCIL

March 29, 2021

**Pierre Bienvenu, Ad. E.
Jean-Simon Schoenholz
Norton Rose Fulbright Canada LLP**

**Azim Hussain
NOVAlex Law Firm Inc.**

**Counsel for the Canadian Superior Courts
Judges Association and the Canadian
Judicial Council**

TABLE OF CONTENTS

OVERVIEW	1
I. INTRODUCTION.....	2
II. THE ASSOCIATION AND COUNCIL.....	2
III. BACKGROUND.....	4
A. Judicial Independence and Judicial Compensation	4
B. The Establishment of the Current Commission.....	6
IV. THE COMMISSION'S MANDATE.....	6
V. ISSUES.....	10
A. Process	10
B. Substantive Issues	11
1. Judicial Salaries	11
a) The <i>Judges Act</i> criteria.....	11
i) The prevailing economic conditions in Canada and the financial position of the federal Government	12
ii) The role of financial security in ensuring judicial independence	16
iii) The need to attract outstanding candidates to the judiciary	18
iv) Other objective criteria.....	22
b) The IAI adjustments, a cornerstone of judicial financial security	23
c) The comparators	26
i) Compensation of the most senior deputy ministers.....	26
a) <i>Origin and lineage</i>	26
b) <i>Block Comparator and average compensation</i>	31
c) <i>The gap between the DM-3 comparator and the judicial salary</i>	41
ii) Self-employed lawyers' income	45
a) <i>The appropriate low-income exclusion and the required focus on the top 10 CMAs</i>	46
b) <i>Impact of professional corporations</i>	52
d) Salary recommendation sought by the Association and Council.....	55
2. Incidental Allowance	60
3. Representational Allowances.....	65
4. Life Insurance for Retired Chief Justices	67
5. Costs Associated with the Judiciary's Participation in a Referral to the Commission under s. 26(4) of the <i>Judges Act</i>	68
VI. COSTS.....	70
VII. SUMMARY OF RECOMMENDATIONS SOUGHT.....	70
APPENDIX A: SUMMARY OF THE HISTORY OF THE TRIENNIAL AND QUADRENNIAL COMMISSION PROCESSES.....	72

A.	The <i>PEI Reference</i>	73
B.	The Quadrennial Commission Process and the First Quadrennial Commission	74
C.	The McLennan Commission	75
	1. The Government’s response to the McLennan Report	76
	2. The newly elected Government’s second response to the McLennan Report	77
	3. The inconsistency of the Second Response with applicable constitutional principles	80
D.	The Block Commission.....	82
	1. Salary and other substantive recommendations.....	82
	2. Observations and recommendations as to process.....	84
	3. The Government’s response to the Block Report.....	85
E.	The Levitt Commission	85
	1. Salary and other substantive recommendations.....	86
	2. Observations and recommendations as to process.....	88
	3. The Government’s response to the Levitt Report	90
	4. Amendments to the <i>Judges Act</i>	91
F.	The Rémillard Commission.....	91
	1. Salary and other substantive recommendations.....	92
	2. Observations and recommendations as to process.....	93
	3. The Government’s response to the Rémillard Report.....	94
	4. Amendments to the <i>Judges Act</i>	94
	5. Inquiry on Proposed Amendment to the <i>Judges Act</i>	94

EXHIBIT A – REPORT OF PROFESSOR DOUG HYATTA-1

EXHIBIT B – REPORT OF STÉPHANE LEBLANC AND ANDRÉ PICKLERB-1

OVERVIEW

1. Judicial independence is a fundamental principle of our democracy and legal tradition.
2. Judicial independence and judicial compensation are inextricably linked. As the Supreme Court of Canada confirmed, financial security, both in its individual and institutional dimensions, is, with security of tenure and administrative independence, one of the three core characteristics of judicial independence.
3. The Constitution of Canada requires the existence of a body that is interposed between the judiciary and the other branches of the State, whose constitutional function is to depoliticize the process of determining changes in judicial compensation. For Canada's 1206 federally-appointed judges and seven Federal Court prothonotaries, the Judicial Compensation and Benefits Commission (the "**Commission**") is that body.
4. This submission to the Commission is made on behalf of the Canadian Superior Courts Judges Association (the "**Association**") and the Canadian Judicial Council (the "**Council**"). The recommendations sought in this submission seek to balance the exceptional, yet temporary economic circumstances created by the COVID-19 pandemic with the constitutional obligation to provide adequate judicial compensation and the statutory imperative to preserve Canada's ability to attract outstanding candidates to the Bench and to ensure that the judiciary is able to continue to serve Canadians in the new circumstances brought about by the pandemic.
5. The Association and Council seek a recommendation that the judicial salary be increased by 2.3% in each of the last two years of the current quadrennial cycle, exclusive of statutory indexing based on the IAI. In recognition of the current financial position of the federal Government, this proposed increase, effective only in the last two years of the current quadrennial cycle, is less than half of the increase in the judicial salary that would otherwise be required based on the relevant comparators.
6. Separately, the Association and Council seek a recommendation that the incidental and representational allowances provided for in the *Judges Act* be increased so as to bring them in line with the needs of individual judges as well as inflation. A minor amendment to the life insurance program available to retired chief justices is also proposed so as to align it with the approach set out in s. 43(1) of the *Judges Act*. Finally, the Association and Council seek a recommendation providing for full reimbursement of the judiciary's

participation costs in cases where, outside of the quadrennial inquiry, a matter is referred for inquiry by the Commission under s. 26(4) of the *Judges Act*.

7. Consistent with Recommendation 11 of the Levitt Commission, later endorsed by the Rémillard Commission, the Association and Council are embarking upon the Commission's current inquiry determined to promote, and to contribute in establishing, a collaborative, non-adversarial relationship with the Government in relation to the Commission process.

I. INTRODUCTION

8. The submission of the Association and Council is organized as follows. In the first section of this submission, the respective objects of the Association and Council are described, notably in connection with the process for the determination of judicial compensation and benefits. In the Background section, which is complemented by an Appendix, a brief history of the Commission is recounted. The following section, entitled "The Commission's Mandate", is self-explanatory. In the Issues section, the Association and Council briefly address process and set out their position on substantive issues.
9. The Association and Council's submission includes two expert reports. The first, attached as Exhibit A to these submissions, is from Professor Doug Hyatt, the judiciary's economic expert. His report discusses the Government's assessment of the state of the Canadian economy. It also sets out the impact of inflation on the low-income cut-off traditionally applied to data on self-employed lawyer incomes provided to the parties by the Canada Revenue Agency ("**CRA**") and the representational and incidental allowances provided for in the *Judges Act*. The second report, attached as Exhibit B to these submissions, is from Mr. Stéphane Leblanc, Tax Partner at EY Canada and Mr. André Pickler, Tax Manager at EY Canada. This report discusses the usage of professional corporations by members of private practice and its impact on the CRA data on self-employed lawyer incomes.

II. THE ASSOCIATION AND COUNCIL

10. The Association is successor to the Canadian Judges Conference, which was founded in 1979 and incorporated in 1986. Its objects include:

- (i) the advancement and maintenance of the judiciary as a separate and independent branch of government;
 - (ii) liaison with the Council to improve the administration of justice and to complement its functions through conferences and various educational programs;
 - (iii) taking such actions and making such representations as may be appropriate in order to assure that the salaries and other benefits guaranteed by s. 100 of the *Constitution Act, 1867*,¹ and provided by the *Judges Act*² are maintained at levels and in a manner which is fair and reasonable and which reflect the importance of a competent and dedicated judiciary;
 - (iv) seeking to achieve a better public understanding of the role of the judiciary in the administration of justice;
 - (v) monitoring and, where appropriate, seeking to enhance the level of support services made available to the judiciary in cooperation with the Council; and
 - (vi) addressing the needs and concerns of supernumerary and retired judges.
11. As of the end of 2020, 1,030 of Canada's federally appointed judges were members of the Association.
12. In furtherance of the Association's objects that relate to judicial salaries and other benefits, a Compensation Committee was established to study and make recommendations to the Association's Executive Committee and Board of Directors in respect of issues regarding judicial compensation.
13. The Council was established by Parliament in 1971. It consists of the Chief Justice of Canada and the Chief Justices and Associate Chief Justices of the provincial and territorial superior courts, the Federal Court of Appeal, the Federal Court, the Tax Court of Canada and the Court Martial Appeal Court of Canada.

¹ Reproduced in the Joint Book of Documents ("JBD") prepared jointly with the Government [JBD at tab 1].

² *Judges Act*, RSC 1985, c J-1, as amended [JBD at tab 3].

14. The objects of the Council are to promote and improve efficiency, uniformity and quality of judicial service in superior courts.³ As part of its mandate, the Council has established a Judicial Salaries and Benefits Committee.
15. The Council and the Association have made joint submissions, written and oral, to each of the five Triennial Commissions (1982-1996) and to the five Quadrennial Judicial Compensation and Benefits Commissions (the “**Drouin Commission**”, the “**McLennan Commission**”, the “**Block Commission**”, the “**Levitt Commission**”, and the “**Rémillard Commission**”). The Drouin Commission issued its report (the “**Drouin Report**”) on May 31, 2000. The McLennan Commission issued its report (the “**McLennan Report**”) on May 31, 2004. The Block Commission issued its report (the “**Block Report**”) on May 30, 2008. The Levitt Commission issued its report (the “**Levitt Report**”) on May 15, 2012. The Rémillard Commission issued its report (the “**Rémillard Report**”) on June 30, 2016.
16. The Association and Council have worked closely together in preparing this submission on behalf of federally appointed judges. The recommendations sought from this Commission by the federal judiciary have been approved by the leadership of both the Association and Council.

III. BACKGROUND

A. Judicial Independence and Judicial Compensation

17. Judicial independence is a fundamental principle of our democracy and legal tradition. This principle, whose historical origins can be traced back to the *Act of Settlement, 1701*,⁴ is incorporated in the Constitution of Canada through the preamble and the judicature sections of the *Constitution Act, 1867* and s. 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.⁵
18. Judicial independence and judicial compensation as a means to ensure financial security are inextricably bound to each other. In *Valente v The Queen*,⁶ *Reference Re Provincial*

³ The objects of the Council are set out in s. 60 of the *Judges Act* [JBD at tab 3].

⁴ *Act of Settlement, 1701*, (U.K.), 12-13. Will. III, c. 2.

⁵ For ease of reference, these provisions of the Constitution of Canada are reproduced in the JBD at tabs 1 and 2.

⁶ *Valente v The Queen*, [1985] 2 SCR 673 [*Valente*] [Book of Exhibits and Documents of the Association and Council (“**BED**”) at tab 2].

Court Judges (“**PEI Reference**”),⁷ *Bodner v Alberta* (“**Bodner**”),⁸ and more recently in *Nova Scotia (Attorney General) v Judges of the Provincial Court and Family Court of Nova Scotia*⁹ and *British Columbia (Attorney General) v Provincial Court Judges’ Association of British Columbia*,¹⁰ the Supreme Court of Canada confirmed that financial security, both in its individual and institutional dimensions, is, with security of tenure and administrative independence, one of the three core characteristics of judicial independence.¹¹

19. It is important to keep in mind that financial security through adequate judicial compensation ultimately benefits the public, as emphasized by Chief Justice Lamer in the *PEI Reference*:

I want to make it very clear that the guarantee of a minimum salary is not meant for the benefit of the judiciary. Rather, financial security is a means to the end of judicial independence, and is therefore for the benefit of the public.¹²

20. Under s. 100 of the *Constitution Act, 1867*, the Parliament of Canada has the duty to fix the compensation of federally appointed judges. Section 100 provides as follows:

The Salaries, Allowances, and Pensions of the Judges of the Superior, District, and County Courts (except the Courts of Probate in Nova Scotia and New Brunswick), and of the Admiralty Courts in Cases where the Judges thereof are for the Time being paid by Salary, shall be fixed and provided by the Parliament of Canada.

21. The Triennial Commission chaired by David W. Scott, Q.C. (the “**Scott Commission**”) observed in its 1996 report that judges are in a unique position in that their remuneration is the subject of an obligation imposed on Parliament by the Constitution. The Scott Commission explained the value of this responsibility:

Western democracies rooted in English constitutional tradition have been at pains to ensure that judicial independence, which ensures

⁷ *Reference Re Provincial Court Judges*, [1997] 3 SCR 3 [*PEI Reference*] [JBD at tab 4].

⁸ *Bodner v Alberta*, 2005 SCC 44 [*Bodner*] [JBD at tab 6].

⁹ *Nova Scotia (Attorney General) v Judges of the Provincial Court and Family Court of Nova Scotia*, 2020 SCC 21 [*NS Provincial Judges*] [JBD at tab 8].

¹⁰ *British Columbia (Attorney General) v Provincial Court Judges’ Association of British Columbia*, 2020 SCC 20 [*BC Provincial Judges*] [JBD at tab 7].

¹¹ *Valente*, *supra* at 704 [BED at tab 2]; *PEI Reference*, *supra* at paras. 115-122 [JBD at tab 4]; *Bodner*, *supra* at paras. 7-8 [JBD at tab 6]; *BC Provincial Judges*, *supra* at para. 31 [JBD at tab 7]; *NS Provincial Judges*, *supra* at para. 29 [JBD at tab 8].

¹² *PEI Reference*, *supra* at para. 193 [JBD at tab 4].

accountability on the part of the executive branch of Government, is uncontaminated by uncertainty (and thus preoccupation) on the part of the judges with their economic security. Under our Constitution the obligation is upon Parliament to “fix and provide” the salaries and benefits of judges. It is implicit in this constitutional imperative that the process be undertaken in an environment in which judicial independence is enhanced and the consequences of dependency eliminated.¹³

22. The process for determining judicial compensation, which is now provided in the *Judges Act*, has changed over time. The Association and Council have prepared for the Commission’s information a summary of the history of this process in Appendix A.

B. The Establishment of the Current Commission

23. Under s. 26 of the *Judges Act*, as amended, this Commission was required to commence its inquiry on June 1, 2020. In April 2020, the parties advised the Commission of their intention jointly to request a postponement of the start date of the inquiry in light of the uncertainty prevailing at the time by reason of the COVID-19 pandemic. On June 1, 2020, the parties jointly requested a postponement of 6 months, to December 1, 2020. The Commission granted this request on June 10, 2020.

IV. THE COMMISSION’S MANDATE

24. The mandate of the Commission is set out in s. 26 of the *Judges Act*, which reads, in part, as follows:

Commission

26(1) The Judicial Compensation and Benefits Commission is hereby established to inquire into the adequacy of the salaries and other amounts payable under this Act and into the adequacy of judges’ benefits generally.

Factors to be considered

(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;

(b) the role of financial security of the judiciary in ensuring judicial independence;

¹³ Scott Report (1996) at 6 [BED at tab 24].

- (c) the need to attract outstanding candidates to the judiciary; and
- (d) any other objective criteria that the Commission considers relevant.

25. The Commission's inquiry concerns the salary and benefits available to federally appointed judges. These judges sit on the superior courts and courts of appeal of the provinces and territories, the Federal Courts, the Court Martial Appeal Court of Canada, the Tax Court of Canada, and the Supreme Court of Canada.
26. Section 96 of the *Constitution Act, 1867* authorizes the Governor General to appoint the judges of the superior courts of each province and territory. These are courts of inherent and general jurisdiction. They have jurisdiction over any matter that is not otherwise assigned to a different court or tribunal. The superior courts deal with a wide range of subject-matters, from constitutional, administrative, civil, family, and commercial disputes to criminal prosecutions and bankruptcy and insolvency cases. Each province and territory also has a court of appeal to consider appeals from the decisions of the superior courts (and other first-instance courts and tribunals) of each province and territory.
27. Section 101 of the *Constitution Act, 1867* confers on the federal Parliament the power to establish "any additional courts for the better administration of the law of Canada". A court established under this provision was the Exchequer Court of Canada, which was replaced by the Federal Court. The jurisdiction of the Federal Court is set out in the *Federal Courts Act*. That Act also sets out the jurisdiction of the Federal Court of Appeal.
28. The Court Martial Appeal Court of Canada was created pursuant to the *National Defence Act* in 1959. Its main function is to hear appeals from courts martial, which are military trial courts. The judges of the Court Martial Appeal Court are cross-appointed from the Federal Court of Appeal, the Federal Court, and the superior courts of the provinces and territories (including courts of appeal).
29. The Tax Court of Canada has exclusive original jurisdiction to hear and determine appeals and references to the Court on matters arising from federal legislation set out in the *Tax Court of Canada Act*.
30. Section 101 of the *Constitution Act, 1867* confers on the federal Parliament the authority to establish a "General Court of Appeal for Canada". Pursuant to this authority, the Supreme Court of Canada was created in 1875. The Supreme Court of Canada hears

appeals from the decisions of the highest courts of final resort of the provinces and territories, as well as from the Federal Court of Appeal and the Court Martial Appeal Court of Canada.

31. These are the federally appointed members of the judiciary whose salary and benefits are the subject of this Commission's inquiry.
32. The *Judges Act* does not equate "adequacy" of judicial salaries and benefits with the minimum necessary to guarantee the financial security of judges. Rather, the Commission must inquire into the adequacy of salaries and benefits with the dual purpose of ensuring public confidence in the independence of the judiciary and attracting outstanding candidates to the Bench.
33. The Commission must also bear in mind that the judicial function is truly unique and that acceptance of a judicial appointment undeniably involves "a certain loss of freedom". As Justice Gonthier explained in *Therrien (Re)*, on behalf of a unanimous Court:

3. The Role of the Judge: "A Place Apart"

108 The judicial function is absolutely unique. Our society assigns important powers and responsibilities to the members of its judiciary. Apart from the traditional role of an arbiter which settles disputes and adjudicates between the rights of the parties, judges are also responsible for preserving the balance of constitutional powers between the two levels of government in our federal state. Furthermore, following the enactment of the *Canadian Charter*, they have become one of the foremost defenders of individual freedoms and human rights and guardians of the values it embodies: *Beauregard, supra*, at p. 70, and *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court, supra*, at para. 123. Accordingly, from the point of view of the individual who appears before them, judges are first and foremost the ones who state the law, grant the person rights or impose obligations on him or her.

109 If we then look beyond the jurist to whom we assign responsibility for resolving conflicts between parties, judges also play a fundamental role in the eyes of the external observer of the judicial system. The judge is the pillar of our entire justice system, and of the rights and freedoms which that system is designed to promote and protect. Thus, to the public, judges not only swear by taking their oath to serve the ideals of Justice and Truth on which the rule of law in Canada and the foundations of our democracy are built, but they are asked to embody them (Justice Jean Beetz, Introduction of the first speaker at the conference marking the 10th anniversary of the Canadian Institute for the Administration of Justice, observations collected in *Mélanges Jean Beetz* (1995), at pp. 70-71).

110 Accordingly, the personal qualities, conduct and image that a judge projects affect those of the judicial system as a whole and, therefore, the confidence that the public places in it. Maintaining confidence on the part of the public in its justice system ensures its effectiveness and proper functioning. But beyond that, public confidence promotes the general welfare and social peace by maintaining the rule of law. In a paper written for its members, the Canadian Judicial Council explains:

Public confidence in and respect for the judiciary are essential to an effective judicial system and, ultimately, to democracy founded on the rule of law. Many factors, including unfair or uninformed criticism, or simple misunderstanding of the judicial role, can adversely influence public confidence in and respect for the judiciary. Another factor which is capable of undermining public respect and confidence is any conduct of judges, in and out of court, demonstrating a lack of integrity. Judges should, therefore, strive to conduct themselves in a way that will sustain and contribute to public respect and confidence in their integrity, impartiality, and good judgment.

(Canadian Judicial Council, *Ethical Principles for Judges* (1998), p. 14)

111 The public will therefore demand virtually irreproachable conduct from anyone performing a judicial function. It will at least demand that they give the appearance of that kind of conduct. They must be and must give the appearance of being an example of impartiality, independence and integrity. What is demanded of them is something far above what is demanded of their fellow citizens. This is eloquently expressed by Professor Y.-M. Morissette:

[TRANSLATION] [T]he vulnerability of judges is clearly greater than that of the mass of humanity or of “elites” in general: it is rather as if his or her function, which is to judge others, imposed a requirement that he or she remain beyond the judgment of others.

(“Figure actuelle du juge dans la cité” (1999), 30 R.D.U.S. 1, at pp. 11-12)

In *The Canadian Legal System* (1977), Professor G. Gall goes even further, at p. 167:

The dictates of tradition require the greatest restraint, the greatest propriety and the greatest decorum from the members of our judiciary. We expect our judges to be almost superhuman in wisdom, in propriety, in decorum and in humanity. There must be no other group in society which must fulfil this standard of public expectation and, at the same time, accept numerous constraints. At any rate, there is no question that a certain loss of freedom accompanies the acceptance of an appointment to the judiciary.¹⁴

¹⁴ *Therrien (Re)*, 2001 SCC 35 at paras. 108-111 [emphasis added] [BED at tab 1].

V. ISSUES

34. The Association and Council set out below the issues that they submit for this Commission's consideration. The recommendations sought by the judiciary are provided at the end of the relevant discussion. The Association and Council begin with a word on process, as to which the Commission is entrusted with an important role.

A. Process

35. The Quadrennial Commission is the guardian of its own process. In 2008, the Block Commission recognized that the Commission has the authority and duty to address process issues as they emerge:

37. The parties nevertheless require access to a forum where concerns related to process can legitimately be raised. It is our view that Quadrennial Commissions, by virtue of their independence and objectivity, are well-placed to serve as that forum and to offer constructive comments on process issues as they arise. While the structure and mandate of the Commission are outlined in statute, any question of process that affects the independence, objectivity or effectiveness of the Commission is properly within its mandate. It is entirely appropriate and arguably imperative that the Commission serve as guardian of the Quadrennial Commission process and actively safeguard these Constitutional requirements.¹⁵

36. In 2012, the Levitt Commission addressed a number of procedural issues that it believed "go to the very heart of the effectiveness of the mechanisms contemplated by the Supreme Court of Canada" in *Bodner* and the *PEI Reference*.¹⁶ The Levitt Commission rejected the Government's position that it did not have any jurisdiction to deal with process issues, finding that each Quadrennial Commission has an important role to play in overseeing the evolution of the process and "actively safeguarding the constitutional requirements."¹⁷
37. The Levitt Commission, in light of "growing concern" that the Commission process was losing credibility with the judiciary, went on to make four recommendations that it hoped would help strengthen the process.¹⁸ In particular, the Levitt Commission recommended that when consensus has emerged around a particular issue during a previous

¹⁵ Block Report (2008) at para. 37 [JBD at tab 11].

¹⁶ Levitt Report (2012) at para. 85 [JBD at tab 12].

¹⁷ Levitt Report (2012) at para. 88 [JBD at tab 12].

¹⁸ Levitt Report (2012) at para. 92 [JBD at tab 12]. See also Block Report (2012) at para. 201 [JBD at tab 11].

Commission inquiry, that, in the absence of demonstrated change, the Commission should take this consensus into account and it should be reflected in the parties' submissions.¹⁹ This view has also been expressed by the Block and Rémillard Commissions.²⁰

38. Most recently, the Rémillard Commission reiterated the need for the parties to “pursue as collaborative and cooperative a process – and reaction to the recommendations – as possible.”²¹ It joined past Commissions “in urging that great care be taken to preserve the integrity of the Quadrennial Commission process.”²²

B. Substantive Issues

39. As substantive issues to be addressed by the Commission, the Association and Council raise the issues of judicial salaries, the incidental allowance, the representational allowance, a distinct modality of the life insurance program provided for retired chief justices, and the judiciary's entitlement to reimbursement of the costs of participating in a Minister's referral to the Commission under s. 26(4) of the *Judges Act*.

1. Judicial Salaries

40. For the reasons elaborated below, the Association and Council ask that the Commission recommend an increase of 2.3% on each of April 1, 2022 and April 1, 2023, exclusive of statutory indexing based on the IAI. This request balances the exceptional, yet temporary economic circumstances created by the COVID-19 pandemic with the constitutional obligation to provide adequate judicial compensation and the statutory imperative to preserve Canada's ability to attract outstanding candidates to the judiciary.

a) The *Judges Act* criteria

41. In inquiring about the adequacy of judicial salaries, the Commission must consider the four criteria set out in s. 26(1.1)(a) to (d) of the *Judges Act*. Each of those criteria is addressed below.

¹⁹ Levitt Report (2012) at para. 111 [JBD at tab 12].

²⁰ Block Report (2008) at paras. 21 and 201 [JBD at tab 11]; Rémillard Report (2016) at para. 26 [JBD at tab 13].

²¹ Rémillard Report (2016) at para. 218 [JBD at tab 13] citing Levitt Report (2012) at paras. 112-117 [JBD at tab 12].

²² Rémillard Report (2016) at para. 243 [JBD at tab 13].

i) *The prevailing economic conditions in Canada and the financial position of the federal Government*

42. The first statutory criterion to be considered pursuant to s. 26(1.1)(a) of the *Judges Act* has two dimensions, “the prevailing economic conditions in Canada, including the cost of living, and the overall economic and current financial position of the federal government”.
43. The judiciary is cognizant of this statutory criterion and has shown itself sensitive, in the past, to economic and fiscal constraints that appeared relevant to the Government’s consideration of the Commission’s salary recommendations. This is exemplified by the Association’s reaction to the Government’s response to the Block Report.²³
44. On February 11, 2009, the Government invoked the economic crisis that began in late 2008 (many months after the issuance of the Block Report) to justify its refusal to implement, at that time, the increases to the judicial salary that had been recommended by the Block Commission. On that same day, the Association issued a press release stating that the federally appointed judiciary recognized that the Canadian economy was facing unprecedented challenges that called for various temporary measures, although it emphasized that the applicable constitutional principles would require that the Block Commission’s recommendations be reconsidered once the economic situation improved.
45. The Canadian economy once again finds itself facing historic circumstances associated with the economic impact of the COVID-19 pandemic. In sharp contrast with the global financial crisis of 2008, however, or with the structural deficits of the 1990s, the near-term deficits incurred by the Government in order to fight the pandemic are due to an unusual exogenous shock, the pandemic, and will be eliminated when the pandemic has dissipated.
46. As part of the preparations for this Commission, the Department of Finance provided a letter to the Department of Justice dated December 9, 2020 setting out the Government’s most recent assessment of the state of the Canadian economy and the Government’s current and future financial position.²⁴ The assessment was largely drawn

²³ See Appendix A, para. 52.

²⁴ Letter from Nick Leswick, Assistant Deputy Minister, Economic and Fiscal Policy Branch, Department of Finance Canada, dated December 9, 2020 [JBD at tab 24].

from the Government's latest *Fall Economic Statement* ("**FES**"), issued on November 30, 2020.²⁵

47. The Department of Finance provided the following assessments:

- "Real gross domestic product (GDP) declined in Canada by over 15 per cent between February and April 2020."
- Recovery since March 2020 has varied greatly by sector and industry. Some have recovered, benefitting from pent-up demand, while others have plateaued beneath pre-pandemic levels. Those that continue to lag are those "still highly affected by public health restrictions and weaker demand due to COVID-19 related concerns and behavioural changes." These include food services and accommodation, arts and entertainment, tourism and transit.
- "Unemployment is improving after the severe decline in March and April of 2020. [...] Unemployment rates are expected to remain close to 10 per cent on average in 2020 and to decline to 8.1 per cent in 2021".
- "[T]he Government is forecasting a budgetary deficit of \$381.6 billion in 2020-21 due to the response to the ongoing COVID-19 pandemic and will progressively improve to reach a deficit of \$24.9 billion by 2025-26."

48. While the letter from the Department of Finance does not include the Government's projections for growth in real Gross Domestic Product, the broadest measure of economic activity, it refers to the FES where the Government's GDP projections can be found. These are based on the average, or "Consensus" forecasts of 13 financial sector and academic organizations. Over the period 2021-2025, the Consensus GDP forecasts predict an average growth in GDP of 2.9%, based on the following annual projections:²⁶

²⁵ Department of Finance Canada, *Fall Economic Statement 2020*, November 30, 2020 [Fall Economic Statement] [JBD at tab 25].

²⁶ Report of Prof. Doug Hyatt at 2 [Appendix A] citing *Fall Economic Statement* at 120 [JBD at tab 25].

<u>Year</u>	<u>Consensus/Government</u>
2021	4.8%
2022	3.2%
2023	2.3%
2024	2.1%
2025	1.9%

49. In the FES, the Government characterized the “temporary” fiscal deficits that will be incurred fighting the pandemic as being distinct from both structural deficits or recessions that reflect weakness in the economy:

The government will have Canadians’ backs through this crisis, doing whatever it takes. But this pandemic will not last forever and promising vaccine candidates are a bright light at the end of the tunnel. That means that the government’s fiscally expansive approach to fighting the COVID-19 pandemic need not and will not be infinite. It is limited and temporary. Canadians understand that the crisis demands targeted and time-limited support to keep people and business afloat.

While this extraordinary spending will cause significant deficits in the short term, on par with the scale of effort required to deal with this once-in-a-century kind of crisis, such deficits are distinct from the structural deficits of the 1990s. This is time-limited spending to prevent households from going broke and businesses from laying off workers and permanently shutting their doors. This time-limited spending is essential to ensure that once COVID-19 is under control the economy is able to quickly recover to pre-pandemic levels. The COVID-19 recession is unique in the sense that its origin cannot be traced to any fundamental weakness in the economy. It is the result of an entirely exogenous shock that has hurt Canadians and Canadian businesses through no fault of their own. The government understands that it must step in to support people and sustain that support until the pandemic is over in order to avoid even worse economic outcomes.²⁷

50. The economic expert for the judiciary, Professor Doug Hyatt, notes that the distinction drawn in the FES is important, as “[t]he near-term deficits are due to an unusual exogenous shock (the pandemic) and will be eliminated when the pandemic has dissipated.”²⁸ He continues:

The exogenous fiscal shock brought about by the pandemic should, therefore, not be treated in the same way as shocks that create permanent irreversible structural damage to the economy. The costs of responding to a “once-in-a-century” shock should properly be addressed

²⁷ Fall Economic Statement at 97 [JBD at tab 25] [emphasis added].

²⁸ Report of Prof. Doug Hyatt at 3 [Appendix A].

by amortizing the costs of the shock over time, and not by offsetting reductions to otherwise normal Government expenditures (including normal growth in Judicial salaries) immediately following the end of the pandemic to pay the costs. Such actions would be self-defeating to the goal of future economic growth.²⁹

51. As mentioned above and as noted by Professor Hyatt, the Government projects significant GDP growth throughout the rest of the Commission's term. The most recent projections by the University of Toronto's Rotman School of Management Policy and Economic Analysis Program, originating from a highly respected, independent economic forecasting group, are even stronger, with average growth in real GDP of 3.2% from 2021 to 2025.³⁰
52. In light of the constitutional role of the judiciary as an independent branch of government and the framework applicable to the fixing of judicial compensation, it would be wrong in principle to consider the expenditure on judicial salaries as being simply one of many competing priorities on the public purse, as the Government attempted to cast the issue before the Block Commission.
53. The Block Commission rejected such a characterization and expressed its agreement with the submission made on behalf of the Canadian Bar Association to the effect that judicial independence is not a mere government priority, competing with other government priorities, but rather a constitutional imperative. Were the Commission to consider judicial salaries on the same footing with other government priorities, it would be placed in a highly politicized process. As the Block Commission concluded:

57. We agree with the views expressed by the Canadian Bar Association. The Government's contention that the Commission must consider the economic and social priorities of the Government's mandate in recommending judicial compensation would add a constitutionally questionable political dimension to the inquiry, one that would not be acceptable to the Supreme Court, which has warned that commissions must make their recommendations on the basis of "objective criteria, not political expediencies". [...]

²⁹ *Ibid.*

³⁰ The Policy and Economic Analysis Program at the Rotman School of Management, University of Toronto, predicts 6.0% GDP growth in 2021, 3.8% in 2022, and 2.4% in 2023. The Government's own forecasts in the Fall Economic Statement predict 4.8% GDP growth in 2021, 3.2% in 2022, and 2.3% in 2023. Report of Prof. Doug Hyatt at 2 [Appendix A].

58. With regard to the Government's contention that any increases in judicial compensation must be reasonable and justifiable in light of the expenditure priority that the Government has accorded to attracting and retaining professionals of similarly high qualities and capacity within the federal public sector, we find no such requirement in the statutory criteria that the Commission must consider. In fact, were the Commission required to justify compensation increases in this way, it would make the Commission accountable to the Government and allow the Government to set the standard against which increases must be measured. This would be an infringement on the Commission's independence. Since the maintenance of the financial security of the judiciary requires that judicial salaries be modified only following recourse to an independent commission, any measure that would have the effect of threatening or diminishing the Commission's independence would conflict with this constitutional requirement.³¹

54. Prevailing economic conditions and the financial position of the Government are but two of the elements that the Commission must consider. As part of its inquiry, the Commission must also consider, pursuant to s. 26(1.1) of the *Judges Act*, the role of financial security of the judiciary in ensuring judicial independence and the need to attract outstanding candidates to the judiciary. To these we now turn.

ii) The role of financial security in ensuring judicial independence

55. The second criterion to be considered by the Commission is "the role of financial security of the judiciary in ensuring judicial independence". In relation to this factor, the Drouin Commission stated:

We strongly affirm the importance of an independent judiciary, and we recognize the role that financial security plays as a fundamental component of independence as set out in the second enumerated factor under subsection 26(1.1).³²

56. In the *PEI Reference* case, Chief Justice Lamer sought to demonstrate the link between financial security for judges and the concept of the separation of powers. He said:

What is at issue here is the character of the relationships between the legislature and the executive on the one hand, and the judiciary on the other. These relationships should be depoliticized. [...]

[...]

³¹ Block Report (2012) at paras. 57-58 [JBD at tab 11].

³² Drouin Report (2000) at 8 [JBD at tab 9].

The depoliticized relationships I have been describing create difficult problems when it comes to judicial remuneration. On the one hand, remuneration from the public purse is an inherently political concern, in the sense that it implicates general public policy. [...]

On the other hand, the fact remains that judges, although they must ultimately be paid from public monies, are not civil servants. Civil servants are part of the executive; judges, by definition, are independent of the executive. The three core characteristics of judicial independence – security of tenure, financial security, and administrative independence – are a reflection of that fundamental distinction, because they provide a range of protections to members of the judiciary to which civil servants are not constitutionally entitled.³³

57. The role and responsibilities of judges are *sui generis*, as the Government acknowledged in its submissions to the Drouin Commission.³⁴ Indeed, and as noted by Justice Gonthier for a unanimous Court in *Therrien (Re)*, cited above, judges occupy a unique position in our society and that uniqueness in all of its manifestations must be taken into account by the Commission. Those manifestations include the following:
- (i) Federally appointed judges are the only persons in Canadian society whose compensation, by constitutional requirement, must be set by Parliament. Once a judge accepts a judicial appointment, he or she becomes dependent on Parliament in respect of salaries and benefits.
 - (ii) Judges are prohibited from negotiating any part of their compensation arrangement with the party who pays their salaries, a restriction that applies to no other person or class of persons in Canada.
 - (iii) Judges are prohibited by the *Judges Act*³⁵ - with good reason - from engaging in any other occupation or business beyond their judicial duties. It follows that judges cannot supplement their income by embarking upon other endeavours.
 - (iv) Judges must divest themselves of any commercial endeavour that may involve litigious rights. This is a significant sacrifice that other members of society are not called upon to make.

³³ *PEI Reference Case*, *supra* at paras. 140 and 142-143 (emphasis in original) [JBD at tab 4].

³⁴ As cited in the Drouin Report (2000) at 13 [JBD at tab 9].

³⁵ *Judges Act*, s. 57(1) [JBD at tab 3]

- (v) Judges' compensation cannot be tied to performance or determined by commonly used incentives such as bonuses, stock options, at-risk pay, etc.
- (vi) Finally, there is no concept of promotion or merit in the discharge of judicial duties and there is no marketplace by which to measure the performance or compensation of individual judges.

iii) The need to attract outstanding candidates to the judiciary

58. In the submission of the Association and Council, this is at once the most important and the most challenging of the three statutory criteria. It is important because it is a *sine qua non* to preserving the quality of Canada's federally appointed judiciary. It is challenging because it involves comparison of the judicial salary, being an important consideration for potential candidates for judicial appointment, with comparators that are more complex than the judicial salary provided for in the *Judges Act*.

59. It is axiomatic that there is a correlation between the ability to attract talented individuals and adequate compensation. The Block Commission recognized this when it stated:

It is not sufficient to establish judicial compensation only in consideration of what remuneration would be acceptable to many in the legal profession. It is also necessary to take into account the level of remuneration required to ensure that the most senior members of the Bar will not be deterred from seeking a judicial appointment. To do otherwise would be a disservice to Canadians who expect nothing less than excellence from our judicial system – excellence which must continue to be reflected in the calibre of judicial appointments made to our courts.³⁶

60. The connection between talent and adequate compensation was the impetus for the Government's decision to strike the first Advisory Committee on Senior Level Retention and Compensation, which reported in 1998 (the "**Strong Committee**"). The Strong Committee had this to say about the correlation between compensation and the calibre of candidates:

In our view, compensation policy should be designed to attract and retain the appropriate calibre of employees to achieve an organization's objectives. Such compensation policy needs to be internally equitable, to be responsive to the economic and social environment, and to encourage and reward outstanding performance. Salary is usually the major driver of

³⁶ Block Report (2012) at para. 76 [JBD at tab 11]

such policy. Salary depends upon responsibility, individual performance and comparability with relevant markets. Typically, standard practices and techniques are used to evaluate each of these objectively and transparently.³⁷

61. While adequate compensation is required to attract outstanding candidates to the Bench, there are particularities in the setting of judicial compensation that the Commission must take into account. In the words of the McLennan Commission:

The considerations that go into the setting of judicial compensation and benefits are unique, in that so much of the usual process of determining compensation does not apply. Judges cannot speak out and bargain in the usual way. Compensation incentives usual in the private sector, such as bonuses, profit sharing, stock options, at-risk pay, recruitment and performance bonuses, together with the prospect of promotion, do not apply in the judicial context, although many of these financial incentives are increasingly common in the public sector.³⁸

62. The need to attract outstanding candidates to the Bench, coupled with the fact that appointees have traditionally predominantly come from private practice, explain the importance of self-employed lawyers' income as a comparator in the determination of judicial salaries. The McLennan Commission made the point succinctly when it said that "it is in the public interest that senior members of the Bar should be attracted to the Bench, and senior members of the Bar are, as a general rule, among the highest earners in private practice."³⁹

³⁷ Advisory Committee on Senior Level Retention and Compensation, First Report: January 1998 at 7 [BED at tab 12].

³⁸ McLennan Report (2004) at 5 [JBD at tab 10].

³⁹ McLennan Report (2004) at 32 [JBD at tab 10].

63. Although self-employed lawyers have traditionally been the source of the vast majority of appointments to the Bench, there has been in recent years a declining proportion of appointments from private practice, as illustrated by the following table:

Years	Percentage of appointees from private practice⁴⁰
1990-1999	73% ⁴¹
1997-2004	73% ⁴²
2004-2007	78% ⁴³
2007-2011	70% ⁴⁴
2011-2015	64% ⁴⁵
2015-2020	62% ⁴⁶

64. This is a worrisome trend, and all indications are that the decline in appointments from private practice reflects a drop in interest in judicial appointment among lawyers in private practice. A major cause of that drop in interest is necessarily the income gap between what outstanding candidates earn in private practice and the judicial salary.
65. If there were to be an argument seeking to justify the declining trend of appointments from private practice based on the need for greater diversity, it should be noted that at least as far as gender diversity is concerned, the decline evidenced in the above table

⁴⁰ The decline in the percentage of appointees from private practice is of the same order if appointments from the provincial bench are excluded, going from 82% in the period 1990 to 1999 to 71% in the period 2015 to 2020.

⁴¹ Drouin Report (2000) at 37 [JBD at tab 9].

⁴² McLennan Report (2004) at 17 [JBD at tab 10].

⁴³ Submission of the Canadian Superior Courts Judges Association and the Canadian Judicial Council dated December 14, 2007 at para. 123 [BED at tab 5].

⁴⁴ Submission of the Canadian Superior Courts Judges Association and the Canadian Judicial Council dated December 20, 2011 at para. 143 [BED at tab 6].

⁴⁵ Submission of the Canadian Superior Courts Judges Association and the Canadian Judicial Council dated February 29, 2016 at 35, footnote 59 [BED at tab 10].

⁴⁶ This figure includes five individuals who are described as coming from the “private sector”, which is distinct from “private practice” since the former denotes in-house counsel. The total number of appointees stated to be from private practice for April 1, 2015 to October 2, 2020 was 189, for “sole practice” it was 38, and for private sector it was 5. The latter figure is not material. It was decided to include the “private-sector” lawyers in this category because the larger distinction is with appointments from the public sector. [JBD at tab 21(i)]

does not reflect any commensurate gains in that form of diversity.⁴⁷ In the 2015-2020 period, women constituted 54% of appointees from the public sector, but they constituted 56% of appointees from private practice.⁴⁸ Therefore, it is not the case that gender diversity has been served by a greater proportion of appointees coming from the public sector.

66. The apparent drop in interest in judicial appointments among highly qualified lawyers in private practice is reflected in the statistics on applicants made available to the parties by the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs. According to these statistics, between March 2017 and October 2020, a large percentage of assessed applicants (63%) fell in the category of “unable to recommend” for a judicial appointment.⁴⁹ There has been a noticeable drop in interest in judicial appointment among highly qualified lawyers in private practice. In many provinces, the data shows a pool of applicants with a very large proportion falling into the category of “unable to recommend”. For example, British Columbia, Alberta, Saskatchewan, Newfoundland and Labrador, and the Tax Court of Canada have respective percentages of 70%, 65%, 71%, 65%, and 67% for the category of “unable to recommend”.⁵⁰ In British Columbia, only one of 64 assessed applicants was assessed as “highly recommended”. Out of a total of 106 assessed applicants in Alberta, the number of highly recommended applicants was 12.
67. The significant gap between the judicial salary and compensation in private practice is cited by some chief justices as one of the main reasons for the drop in interest among private sector practitioners in applying for a judicial appointment. The Association and Council will invite a member of the Council to appear before the Commission in order to elaborate on these trends.

⁴⁷ The data currently available to the parties does not provide correlations between other forms of diversity (ethnic, cultural, linguistic, disability) among appointees and their practice background.

⁴⁸ As set out in footnote 46, this figure includes five individuals who are described as coming from the “private sector”, which is distinct from “private practice” since the former denotes in-house counsel. [JBD at tab 21(j)]

⁴⁹ Based on applications and appointments data provided by the Commissioner for Federal Judicial Affairs for March 30, 2017 to October 23, 2020 [JBD at tab 20]. The last two columns on the right, related to appointments, do not include anyone who is found in the “Status of applicants” column. Applicants for the Federal Court and Federal Court of Appeal are assessed by the relevant provincial Judicial Advisory Committee (JAC), whereas the Tax Court of Canada has its own JAC, hence explaining why the latter court has its own statistics in the table.

⁵⁰ *Ibid.*

68. The reason why the Canadian judiciary is respected and held in high esteem in Canada and throughout the world is because of the high quality of appointees to the Bench. To maintain this standing, the Commission must, through its recommendations, ensure that the applicant pool from which the Government makes appointments to the Bench is as large as possible with outstanding candidates having relevant experience and expertise, and this applicant pool must include highly qualified lawyers from private practice.

iv) Other objective criteria

69. Among the “other objective criteria” that past Commissions have considered in their determination of judicial salaries is the evolution of the role and responsibilities of Canadian judges.
70. In 2000, the Drouin Commission said the following about the role of the judiciary in modern Canadian society and its implication in the determination of judicial compensation:

In response to the *Charter of Rights and Freedoms* (the “*Charter*”), and the growing complexity of our social and economic relationships, the Judiciary is playing an increasingly public role in key decisions that affect us all. Moreover, the characteristics of the Judiciary have changed and continue to shift: judges are being appointed at a younger age, and more females are being appointed to the Bench. The caseload of judges has grown, as more cases move to the higher courts for determination. Many of these cases are high profile and controversial. They capture the public interest and become the focus of media attention. Judicial decisions often generate considerable political debate. The reality of these trends must be recognized when considering the salary and benefits that are adequate to secure judicial independence and attract outstanding candidates to the Bench.⁵¹

71. What was said more than twenty years ago remains true today. Some seven years after the Drouin Commission, the former Chief Justice of Canada, the Right Honourable Beverley McLachlin, highlighted some of the difficult challenges facing the judiciary and the justice system, including the increasing number of unrepresented litigants, the problem of long trials both in civil and criminal litigation, and the challenge presented by intractable, endemic social problems such as drug addiction and mental illness. She also noted that judicial independence as a foundational principle in our democracy can never be taken for granted. She observed:

⁵¹ Drouin Report (2000) at 10 [JBD at tab 9].

[...] Nothing is more important than justice and the just society. It is essential to flourishing of men, women and children and to maintaining social stability and security. You need only open your newspaper to the international section to read about countries where the rule of law does not prevail, where the justice system is failing or non-existent.

In this country, we realize that without justice, we have no rights, no peace, no prosperity. We realize that, once lost, justice is difficult to reinstate. We in Canada are the inheritors of a good justice system, one that is the envy of the world. Let us face our challenges squarely and thus ensure that our justice system remains strong and effective.⁵²

72. Judicial decisions at all levels are becoming increasingly complex and continue to be the focus of attention by the media and the public. The emergence of social media and a related popular culture of quick conclusions, condemnations, and piling on a target pose challenges for the judicial function. Judges are repeatedly called upon to adjudicate on sensitive and contentious matters of a socio-political nature. The Court is also called upon to adjudicate on matters between the State and its citizens – both in the form of judicial review and constitutional challenges. Vivid illustrations of this phenomenon can be found in the role played by courts in respect of the many difficult social and political issues confronting Canadian society today.
73. The importance of the judicial function and the ever increasing weight of the responsibilities imposed on federally appointed judges in today's society must inform the Commission's approach to its inquiry.

b) The IAI adjustments, a cornerstone of judicial financial security

74. The annual adjustment in judicial salaries based on the IAI as provided for in the *Judges Act* is, along with the judicial annuity, one of the cornerstones of judicial financial security. It is an integral part of the "social contract"⁵³ that the Government and lawyers appointed to the Bench can be considered to have entered into. In view of the constant risk of the politicization of the setting of judicial compensation, annual IAI adjustments have long been recognized as an essential tool to preserve judicial independence through financial security for the judiciary.

⁵² Chief Justice McLachlin, *The Challenges We Face*, Remarks presented to the Empire Club of Canada, Toronto, Ontario, March 8, 2007 [BED at tab 19].

⁵³ This is the expression used in the Scott Report (1996) at 14 to describe the expectations arising from the salary indexation provided by the *Judges Act* [BED at tab 24].

75. Except for statutory indexing based on the IAI, there has been no increase to the salary of puisne judges since April 1, 2004. As the Association and Council observed in their Reply Submission to the Levitt Commission dated January 27, 2012,⁵⁴ the Government's refusal to implement the salary recommendation of the McLennan Commission resulted in a loss of \$31,900 per judge in the 2004-2007 period, while the refusal to implement the recommendation of the Block Commission represented a loss of \$51,100 per judge in the 2008-2011 period. These losses do not take into account the cumulative and future impacts of compounding. Since 2004, a seventeen (17) year period, the only source of adjustment to judicial salaries has been the annual adjustments based on the IAI.
76. The Government has given advance notice to the Association and Council that it intends to propose to the Commission to recommend holding the cumulative increases of the IAI to 10% over the four years of the current quadrennial cycle. This is a highly problematic proposal to which the Association and Council are firmly opposed.
77. This proposal must be seen against other recent attempts to undermine this important component of the judicial compensation regime. The Government sought to convince the previous two Commissions to modify the IAI annual adjustments. Both attempts failed for principled reasons. Before the Levitt Commission, the Government submitted that the annual IAI adjustments should be capped at 1.5% (a percentage below the expected IAI figures for that quadrennial cycle). The Levitt Commission rejected the Government's submission as inconsistent with the history and purpose of the IAI adjustment:

The Government submissions characterized the IAI Adjustment as inflation protection without making any mention of its legislative history. In light of this history, the Drouin Commission made it clear that the IAI "is intended to, and in many years does, encompass more than changes in the cost of living as reflected in the consumer price index". In the Commission's view the legislative history indicates that the IAI Adjustment was intended to be a key element in the architecture of the legislative scheme for fixing judicial remuneration without compromising the independence of the judiciary and, as such, should not lightly be tampered with.⁵⁵

⁵⁴ Reply Submission of the Canadian Superior Courts Judges Association and the Canadian Judicial Council dated January 30, 2012 at 9-10 [BED at tab 9].

⁵⁵ Levitt Report (2012) at para. 46 [citation omitted, emphasis added] [JBD at tab 12].

78. Most recently, before the Rémillard Commission, the Government argued that the IAI should be replaced by the CPI as the appropriate measure for annual indexation of judicial salaries. The Rémillard Commission rejected this proposal and instead endorsed the Levitt Commission's discussion of the IAI adjustment. The Rémillard Commission echoed the caution that the IAI "should not be lightly tampered with":

38. We agree with the Levitt Commission that the IAI adjustment was intended to be a key element in the legislative architecture governing judges' salaries and should not be lightly tampered with.

[...]

40. [...] The Commission accepts the evidence of Professor Hyatt and finds that it is entirely appropriate to adjust judge's salaries on the basis of the average salary increase of the public that judges serve. Such an adjustment helps to ensure a consistent relationship between judges' salaries and the salaries of other Canadians. Indeed, if the relationship with the salaries of the various comparators does not materially change, then IAI adjustment by itself can ensure that judges' salaries remain adequate.⁵⁶

79. The following is the set of projected IAI figures provided by the Office of the Chief Actuary for the years covered by the Commission's current mandate:⁵⁷

April 1, 2020: 2.7% (already applied)

April 1, 2021: 6.7% (soon to be applied)

April 1, 2022: 2.1%

April 1, 2023: 2.6%

80. It should be noted that past IAI projections have on occasion proven to be far off the mark. For example, during the Rémillard Commission, the projected IAI for April 1, 2017 was 2.2%. When commenting that "judicial compensation is sufficient to continue to attract outstanding candidates", the Rémillard Commission necessarily relied on this projection.⁵⁸ In reality, the projection turned out to have been wrong and the adjustment

⁵⁶ Rémillard Report (2016) at paras. 38 and 40 [JBD at tab 13].

⁵⁷ Letter from François Lemire, Office of the Chief Actuary, Office of the Superintendent of Financial Institutions, dated February 26, 2021 [JBD at tab 23].

⁵⁸ Rémillard Report (2016) at paras. 53, 84 [JBD at tab 13].

on April 1, 2017 ended up being 0.4%, rather than 2.2%. The cumulative IAI adjustment of 6.8% between 2015 and 2019 was significantly lower than the projected cumulative IAI adjustment of 9%.

81. The Association and Council will reply to the Government's proposal that this Commission cap the IAI in its reply submission, once the Government has filed its main submission on the issue.

c) The comparators

82. In considering the adequacy of judicial salaries in light of the statutory criteria cited above, past Commissions – both Triennial and Quadrennial – have considered two principal comparators: (a) a public-sector comparator, consisting of the compensation of the most senior deputy ministers (traditionally, the DM-3s), and (b) a private-sector comparator, consisting of the incomes of senior lawyers in the private practice of law in Canada.

83. While there has been some variation in the treatment of these comparators from Commission to Commission, a clear consensus has emerged to the effect that these are the two key comparators.

i) Compensation of the most senior deputy ministers

84. We begin by recalling the origin and lineage of this key comparator, after which we explain why the so-called Block Comparator, as opposed to the DM-3 total average compensation, no longer can be used as the relevant point of comparison. We then describe the gap that needs to be bridged between the total average DM-3 compensation and the salary of puisne judges.

a) Origin and lineage

85. The use of the compensation of the most senior deputy ministers, the so-called DM-3 comparator, predates the Triennial and Quadrennial Commissions. In 1975, Parliament amended the *Judges Act* to make the salary level of puisne judges roughly equivalent with the midpoint salary of the most senior level of deputy ministers.
86. The first Triennial Commission, the Lang Commission, noted in its 1983 report that “the historic relationship between the salaries of superior court judges and deputy ministers

was restored in 1975”.⁵⁹ The Lang Commission went on to find that this relationship had deteriorated since the amendments because judicial salaries had failed to keep up with the salaries of the most senior level of deputy ministers. In order to restore the “historic relationship”, the Lang Commission recommended that judicial salaries be set by starting with the 1975 level and adjusting for inflation, an exercise that became known as the “1975 equivalency”.

87. The Guthrie Commission in 1987 and the Courtois Commission in 1990 both applied the “1975 equivalency” when recommending increases to judicial salaries. Apart from recognizing that the application of the “1975 equivalency” restored the “historic relationship” between the salaries of the most senior level of deputy ministers and the judiciary, both commissions noted that the salaries of senior deputy ministers provided the best comparator for assessing the adequacy of compensation for puisne judges.

Guthrie Commission:

As a result of 1975 amendments to the Judges Act, the salary level of superior court puisne judges was made roughly equivalent to the mid-point of the salary range of the most senior level (DM3) of federal deputy minister. This was not intended to suggest equivalence of factors to be considered in the salary determination process, for no other group shares with the judiciary the necessities of maintaining independence and of attracting recruits from among the best qualified individuals in a generally well-paid profession. In 1975, judicial salary equivalence to senior deputy ministers was generally regarded, however, as satisfying all of the criteria to be considered in determining judicial salaries. At that salary level, a sufficient degree of financial security was assured and there were few financial impediments to recruiting well-qualified lawyers for appointment to the bench.⁶⁰

Courtois Commission:

The reasons given by the Lang and Guthrie Commissions for recommending 1975 equivalence are still very much applicable, and we fully subscribe to them. Both previous Triennial Commissions relied in part on the fact that the salary level being recommended for superior court judges would restore the historical relationship of rough equivalence between the salaries of judges and those of senior deputy ministers in the federal Public Service. The salary level established by the 1975 amendments to the Judges Act did not result in a new, historically high,

⁵⁹ Lang Report (1983) at 5 [BED at tab 20].

⁶⁰ Guthrie Report (1987) at 8 [BED at tab 21].

salary level for judges, but simply allowed for inflation that had occurred in the years prior to 1975. The fairness of that level has not been disputed.

We note that 1975 equivalence would bring judges to within 2% of the mid-point of the salaries of the most senior level (DM-3) of federal deputy ministers. The DM-3 mid-point, we believe, reflects what the market place expects to pay individuals of outstanding character and ability, which are attributes shared by deputy ministers and judges.⁶¹

88. The Government advocated a move away from the “1975 equivalency” and the adoption of the current DM-3 comparator in its submissions before the next Triennial Commission, the Crawford Commission. The Government’s submissions supporting the continued use of the DM-3 comparator were as follows:

1975 was a long time ago, and much has changed in the meantime, not the least of which has been our economy. There seems to be little point in trying to tie judicial salaries to some arbitrary level set so long ago and in very different circumstances. Therefore, the government thinks it would be better to do away with both the concept and the terminology of 1975 equivalence, and instead deal with judicial salary levels on the basis that there should be a rough equivalence to the DM-3 midpoint.⁶²

89. The Crawford Commission in its 1993 report accepted the Government’s submission that the “1975 equivalency” was no longer a particularly helpful benchmark as a determinant of judges’ salaries. Instead, the Crawford Commission preferred, as suggested by the Government, to refer directly to a rough equivalence with the midpoint of the salary range of the most senior level of federal public servants, at the time the DM-3s. The Crawford Commission repeated the finding from the Courtois Report that “the DM-3 range and mid-point reflect what the marketplace expects to pay individuals of outstanding character and ability, which are attributes shared by deputy ministers and judges.”⁶³
90. This finding reflects the fact that the long-standing comparison that is made with the DM-3s is not based on the hypothesis that lawyers who might consider applying to the bench would also consider the upper echelons of the executive branch. Also, the comparison has nothing to do with some purported resemblance between the functions of DM-3s and those of superior court judges. Rather, the comparison is made because

⁶¹ Courtois Report (1990) at 10 [emphasis added] [BED at tab 22].

⁶² Government’s submission to the Crawford Commission, cited in the Drouin Report (2000) at 28 [emphasis added] [JBD at tab 9].

⁶³ Crawford Report (1993) at 11 [BED at tab 23].

of the “historic relationship between judicial salaries and the salaries of DM-3s”, going back to the Triennial Commission,⁶⁴ and because of a similarity in attributes. The Block Commission did a useful review of this historic relationship⁶⁵ and quoted the Courtois Commission’s observation that the comparison is based on attributes, as reproduced in the preceding paragraph.

91. The first Quadrennial Commission, the Drouin Commission, endorsed the principle of a relationship between judicial salaries and the remuneration of DM-3s in its 2000 report, although it did not believe that any one comparator should be determinative:

[W]e have concluded that the important aspect of the DM 3 comparator, for the purposes of our inquiry, is the maintenance of a relationship between judges’ salaries and the remuneration of those senior federal public servants whose skills, experience and levels of responsibilities most closely parallel those of the Judiciary.⁶⁶

92. In the same year as the Drouin Report, the Advisory Committee on Senior Level Retention and Compensation recommended in its Third Report dated December 2000 the creation of a DM-4 level.⁶⁷ The Committee stated that its recommendation for the creation of a DM-4 level “ensures greater equity between the most senior deputy ministers and the CEOs of some of the larger Crowns and sends an important message in terms of the government’s willingness to attract and retain qualified and experienced staff.”⁶⁸ As observed by the Block Commission, the DM-4 level “appears to be reserved for exceptional circumstances and positions of particularly large scope”.⁶⁹ For example, the DM-4s for 2019-2020 were the Clerk of the Privy Council, the Deputy Minister of Finance, and the Deputy Minister of Innovation, Science, and Economic Development.⁷⁰ The number of DM-4s being kept very small and reserved for positions of exceptional responsibility, the Association and Council has never insisted on comparing judicial salaries with the compensation of DM-4s and continue to consider DM-3s as representing the appropriate comparator group for what was historically considered the most senior level of deputy ministers. That said, because the members of the more

⁶⁴ Drouin Report (2000) at 22 [JBD at tab 9].

⁶⁵ Block Report (2008) at paras. 94-111 [JBD at tab 11].

⁶⁶ Drouin Report (2000) at 31 [JBD at tab 9].

⁶⁷ Advisory Committee on Senior Level Retention and Compensation, Third Report: Dec 2000 at 41 [BED at tab 13].

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Block Report (2012) at para. 105 [JBD at tab 11].

⁷⁰ DM-4 Positions [JBD at tab 34].

recently created DM-4 category used to belong to the DM-3 group, it remains important for the Commission to keep an eye on changes both in the composition of the group and their total compensation.

93. The McLennan Commission in 2004 considered the salaries of DM-3s, although it noted that it believed that it was important “to look at a broader range of the most senior public servants whose qualities, character and abilities might be said to be similar to those of judges.”⁷¹
94. The Block Commission rejected the Government’s submission that it should consider a much wider public-sector comparator than DM-3s.⁷² Instead, the Block Commission was definitive about the need to maintain rough equivalence between the compensation of DM-3s and that of puisne judges, and issued a formal recommendation that the Commission and parties should consider the issue of DM-3 comparison to be settled. Reproduced below are two key passages of the Block Report dealing with the DM-3 comparator:

103. The DM-3 level, as can be seen, has been a comparator for nearly every previous commission, and we believe, like the Courtois Commission, that this “reflects what the marketplace expects to pay individuals of outstanding character and ability, which are attributes shared by deputy ministers and judges”.

[...]

201. Where consensus has emerged around a particular issue during a previous Commission inquiry, such as the relevance of the DM-3 as a comparator, “in the absence of demonstrated change”, we suggest that such a consensus be recognized by subsequent Commissions and arguably reflected in the approach taken to the question in the submissions of the parties.⁷³

95. The Levitt Commission, in 2012, similarly rejected the Government’s submission that it should consider a much wider public-sector comparator than DM-3s, and instead confirmed the appropriateness of using the DM-3 comparator:

⁷¹ McLennan Report (2004) at 30 [JBD at tab 10].

⁷² With respect to the newly created DM-4 level, which included only two individuals, the Block Commission (and the judiciary) saw no justification to use it as a comparator, seeing that it “appears to be reserved for exceptional circumstances and positions of particularly large scope”, Block Report (2012) at para. 105 [JBD at tab 11].

⁷³ Block Report (2008) at paras. 103 and 201 [JBD at tab 11].

27. Like its predecessors, the Commission determined that the scope of the chosen public sector comparator group is a matter of judgment to be made by reference to the objective of the Commission's enquiry as first framed by the Courtois Commission. While the Commission recognizes that the choice of the DM-3 group may not be regarded as ideal due to its small sample size and other comparability issues such as tenure in position this Commission, like the Drouin and Block Commissions, focussed on the purpose of the analysis as articulated above and concluded that the seniority of the group and the functions its members discharge make it the best choice as a public sector comparator group for the judiciary. This choice has the additional advantage of eliminating outliers both above and below the DM-3 category.⁷⁴

96. Most recently, the Rémillard Commission in 2016 rejected the Government's argument according to which a focus on the DM-3 comparator is not warranted and considering trends in public sector compensation generally would be a better approach.⁷⁵ Instead, the Rémillard Commission acknowledged that the DM-3 comparator should not be used in a "formulaic benchmarking" fashion and reaffirmed its use as a "reference point against which to test whether judges' salaries have been advancing appropriately in relation to other public sector salaries."⁷⁶

b) Block Comparator and average compensation

97. While the Triennial and Quadrennial Commissions have for the most part endorsed the DM-3 comparator as an accurate reflection of "what the marketplace expects to pay individuals of outstanding character and ability", there has been an evolution over the years as to what figure should constitute the DM-3 comparator.

98. As set out above, the initial Triennial Commissions used the midpoint of the 1975 salary range, adjusted for inflation, as the DM-3 comparator. The Crawford Commission adopted the Government's proposal to abandon the "1975 equivalency" and instead used the midpoint of the salary range as the DM-3 comparator. The Drouin Commission, as well as every Commission thereafter, updated the DM-3 comparator by adding the at-risk pay component to the salary component, in recognition of the fact that at-risk pay is an integral, and indeed increasing part of the total compensation of DM-3s. The Block Commission – as well as the Levitt and Rémillard Commissions – set the DM-3

⁷⁴ Levitt Report (2012) at para. 27 [JBD at, tab 12].

⁷⁵ Rémillard Report (2016) at para. 46 [JBD at, tab 13].

⁷⁶ Rémillard Report (2016) at para. 47 [JBD at, tab 13].

comparator as the midpoint of the salary range plus half of eligible at-risk pay (the “**Block Comparator**”).

99. The midpoint is the half-way point of a theoretical range, not the average or median figure of the actual salary paid. However, it appears that the midpoint, at its origin in 1975, was used as a proxy for the average, since in that era the Government did not publicly disclose the average compensation of DM-3s. Averages being available for some time now, and with the mid-point becoming increasingly untethered from the actual compensation of DM-3s, the question arises as to whether averages would better reflect the actual remuneration paid to DM-3s, on average. Since this question was canvassed by previous Commissions, the Association and Council recount its evolution and explains why, in light of the Government’s most recent compensation practices, it needs once again to be considered.
100. The Association and Council submitted before the Block Commission that the total average compensation of DM-3s was the more relevant figure for comparison. The Block Commission agreed that “[a]verage salary and performance pay may be used to demonstrate that judges’ salaries do retain a relationship to actual compensation of DM-3s”. Nonetheless, the Block Commission declined to adopt the total average compensation as the yard stick at that time because it believed that, due to the small number of DM-3s, any figure based on an average would fluctuate too much from year to year to assist the Commission in establishing any long-term comparison between the compensation of DM-3s and judges:

106. We also used the mid-point of the DM-3 salary range because it is an objective, consistent measure of year over year changes in DM-3 compensation policy. Average salary and performance pay may be used to demonstrate that judges’ salaries do retain a relationship to actual compensation of DM-3s. However, average salary and performance pay are not particularly helpful in establishing trends in the relativity of judges’ salaries to the cash compensation of DM-3s. They do not provide a consistent reflection of year over year changes in compensation. The DM-3 population is very small, varying between eight and ten people over the past few years, and average salaries and performance pay fluctuate from year to year. A person who has been promoted recently has a lower salary than one who has been in a position for many years. Turnover could cause significant changes in the averages over time. Similarly, a

few very high performers or low performers in a year could significantly affect the average performance pay.⁷⁷

101. The Association and Council did not ask the Levitt Commission to use the total average compensation as the DM-3 comparator, their position in principle being that the Levitt Commission should recommend the prospective implementation of all of the Block Commission salary recommendations. However, the judiciary noted that “there is a significant disparity between the midpoint and actual average figures over the years”,⁷⁸ adding the following proviso:

If DM-3 compensation continues to be at the upper end of the salary range and eligible at-risk percentage, future Quadrennial Commissions will likely decide to revisit the Block Commission’s use of the midpoint figure rather than the average.⁷⁹

102. The Association and Council submitted before the Rémillard Commissions that the relevant figure for the DM-3 comparator should be the total average compensation of DM-3s – that is, the average base salary plus the average at-risk pay. However, the Rémillard Commission did not accept the Association and Council’s submission, reiterating the Block Commission’s concern that moving to average salary and performance pay would not “provide a consistent reflection of year over year changes in compensation”:

50. The difficulty with that proposal is that DM-3s constitute a very small group – currently eight – the compensation of which is subject to considerable variation depending on the exact composition of the group at any given point in time. Previous Commissions have used the DM-3 reference point as “an objective, consistent measure of year over year changes in DM-3 compensation policy”. Moving to the total average compensation of a very small group would not meet those criteria. We agree with the Block Commission (2008), which rejected moving to average pay and performance pay because it would not “provide a consistent reflection of year over year changes in compensation”.

51. Any merit in comparing total average compensation would come from a comparison with a much larger group that could provide objectivity

⁷⁷ Block Commission (2008) at para. 106 [emphasis added] [JBD at tab 11].

⁷⁸ Submission of the Canadian Superior Courts Judges Association and the Canadian Judicial Council dated December 20, 2011 at para. 117 [BED at tab 6].

⁷⁹ *Ibid* at footnote 90.

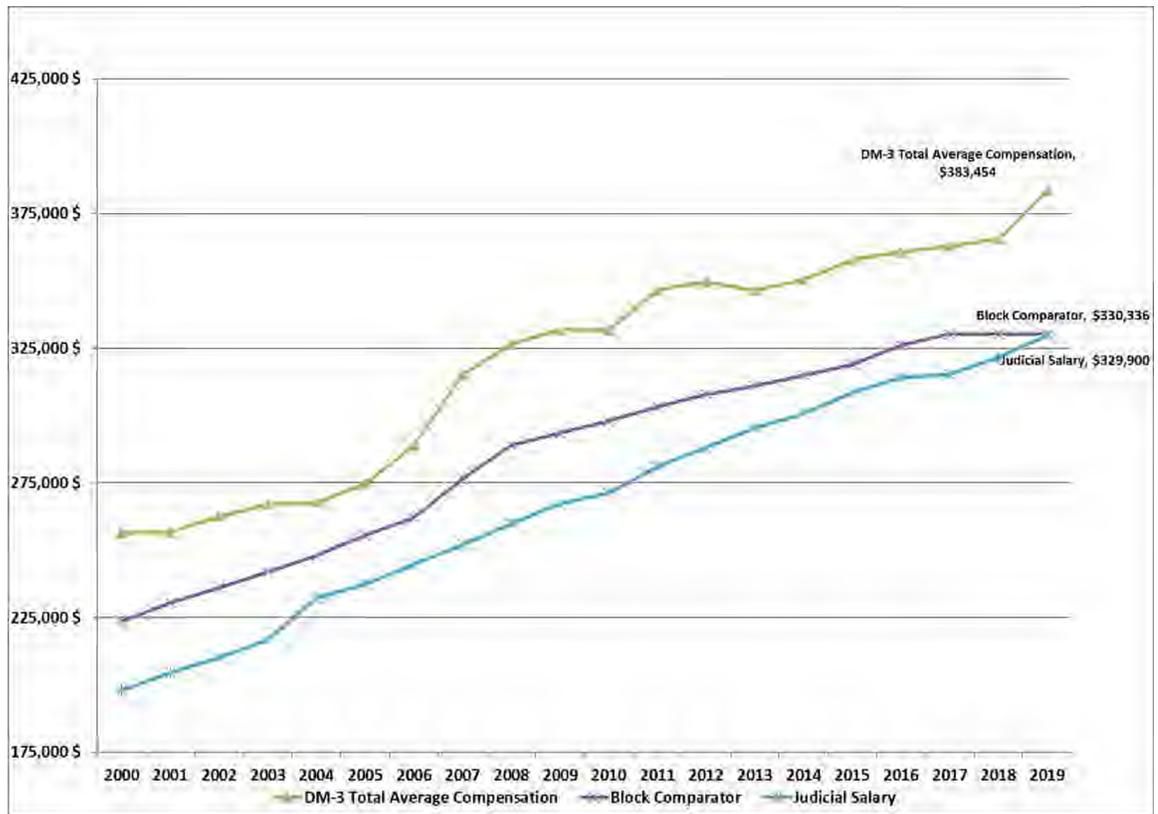
and consistency, without being inordinately influenced by the individual members of the group at any given time.⁸⁰

103. The circumstances that oblige the Association and Council to raise this question anew are the following. Since 2017, and for the first time since this metric is tallied, the salary portion of the compensation of DM-3s, and, as a result, the Block Comparator, has remained unchanged while the actual compensation of DM-3s has steadily increased. The consequence is that judicial salaries no longer retain a relationship with the actual compensation of DM-3s if the Block Comparator is used as the point of comparison.⁸¹ In 2019, DM-3 total average compensation was \$383,454, or \$53,554 greater than the judicial salary for the same year.
104. Two discernable trends are illustrated in the following graph: a disparity between the Block Comparator and the actual average DM-3 compensation figures, which disparity has persisted through the past three quadrennial cycles; and second, an increasing delta between the total average compensation of DM-3s and the judicial salary.

⁸⁰ Rémillard Commission (2016) at paras. 50-51 [JBD at tab 13].

⁸¹ Block Commission (2008) at para. 106 [JBD at tab 11].

Graph 1
Comparison of DM-3 Total Average Compensation, Block Comparator and Judicial Salary (2000-2019)



105. These trends have become much more pronounced since the last cycle because of the unprecedented and quite uncharacteristic flat-lining of the Block Comparator since 2017. The tables below show how both the DM-3 and DM-4 salary ranges (and therefore the mid-point) have remained static for the last four years.

DM-3 Salary Information

Date	Salary Range	Mid-Point Salary	Average Salary	Total Average Compensation
April 1, 2004	\$207,200 - \$243,800	\$225,500	\$239,980	\$267,670
April 1, 2005	\$213,500 - \$251,200	\$232,350	\$248,644	\$274,844
April 1, 2006	\$218,800 - \$257,500	\$238,150	\$255,178	\$288,848
April 1, 2007	\$223,600 - \$263,000	\$243,300	\$260,730	\$315,233
April 1, 2008	\$228,000 - \$268,300	\$248,150	\$268,011	\$326,580
April 1, 2009	\$231,500 - \$272,400	\$251,950	\$269,910	\$331,866
April 1, 2010	\$235,000 - \$276,500	\$255,750	\$274,992	\$331,557
April 1, 2011	\$239,200 - \$281,400	\$260,300	\$280,221	\$346,654
April 1, 2012	\$242,900 - \$285,700	\$264,300	\$285,700	\$349,623
April 1, 2013	\$245,400 - \$288,600	\$267,000	\$287,354	\$346,507
April 1, 2014	\$248,500 - \$292,300	\$270,400	\$288,709	\$350,518
April 1, 2015	\$251,600 - \$296,000	\$273,800	\$291,950	\$357,825
April 1, 2016	\$257,300 - \$302,700	\$280,000	\$298,200	\$360,778
April 1, 2017	\$260,600 - \$306,500	\$283,550	\$298,900	\$363,010
April 1, 2018	\$260,600 - \$306,500	\$283,550	\$298,143	\$365,514
April 1, 2019	\$260,600 - \$306,500	\$283,550	\$303,545	\$383,454
April 1, 2020	\$260,600 - \$306,500	\$283,550	\$304,450	Currently unavailable

DM-4 Salary Information

Date	Salary Range	Mid-Point Salary	Average Salary*
April 1, 2004	\$232,100 - \$273,100	\$252,600	-
April 1, 2005	\$239,100 - \$281,300	\$260,200	-
April 1, 2006	\$245,100 - \$288,400	\$266,750	-
April 1, 2007	\$250,300 - \$294,500	\$272,400	-
April 1, 2008	\$255,300 - \$300,400	\$277,850	-
April 1, 2009	\$259,200 - \$305,000	\$282,100	-
April 1, 2010	\$263,100 - \$309,600	\$286,350	-
April 1, 2011	\$267,900 - \$315,100	\$291,500	-
April 1, 2012	\$272,000 - \$319,900	\$295,950	-
April 1, 2013	\$274,700 - \$323,100	\$298,900	-
April 1, 2014	\$278,200 - \$327,200	\$302,700	-
April 1, 2015	\$281,700 - \$331,300	\$306,500	-
April 1, 2016	\$288,000 - \$338,800	\$313,400	-
April 1, 2017	\$291,700 - \$343,100	\$317,400	-
April 1, 2018	\$291,700 - \$343,100	\$317,400	-
April 1, 2019	\$291,700 - \$343,100	\$317,400	-
April 1, 2020	\$291,700 - \$343,100	\$317,400	

* Due to the sample size, DM-4s average salary has been suppressed by the Government.

106. Since the Block Comparator tracks the mid-point salary range and half of the eligible at-risk pay, regardless of the actual compensation received by DM-3s, the unprecedented flatlining of these components while the actual compensation progressed appears to have subverted the very purpose of the comparator. As a result of the static nature of the DM-3 salary range and Block Comparator, the gap between the Block Comparator and the DM-3 total average compensation (average salary plus total average performance pay) has grown to -13.9% (\$53,118) in 2019, the largest reported difference since 2000 (see table below).

Table 1
Comparison of Block Comparator and DM-3 Total Average Compensation, 2000-2019

Date	Block Comparator	DM-3 Total Average Compensation	Difference between Block Comparator and Total Average Compensation	
			Percentage	\$
April 1, 2000	\$223,630	\$256,574	-12.8%	-\$32,944
April 1, 2001	\$230,615	\$256,842	-10.2%	-\$26,227
April 1, 2002	\$236,060	\$262,610	-10.1%	-\$26,550
April 1, 2003	\$242,000	\$267,051	-9.4%	-\$25,051
April 1, 2004	\$248,050	\$267,670	-7.3%	-\$19,620
April 1, 2005	\$255,585	\$274,844	-7.0%	-\$19,259
April 1, 2006	\$261,965	\$288,848	-9.3%	-\$26,883
April 1, 2007	\$276,632	\$315,233	-12.2%	-\$38,601
April 1, 2008	\$289,095	\$326,580	-11.5%	-\$37,485
April 1, 2009	\$293,522	\$331,866	-11.6%	-\$38,344
April 1, 2010	\$297,949	\$331,557	-10.1%	-\$33,608
April 1, 2011	\$303,250	\$346,654	-12.5%	-\$43,405
April 1, 2012	\$307,910	\$349,623	-11.9%	-\$41,714
April 1, 2013	\$311,055	\$346,507	-10.2%	-\$35,452
April 1, 2014	\$315,016	\$350,518	-10.1%	-\$35,502
April 1, 2015	\$318,977	\$357,825	-10.9%	-\$38,848
April 1, 2016	\$326,200	\$360,778	-9.6%	-\$34,578
April 1, 2017	\$330,336	\$363,010	-9.0%	-\$32,674
April 1, 2018	\$330,336	\$365,514	-9.6%	-\$35,178
April 1, 2019	\$330,336	\$383,454	-13.9%	-\$53,118

107. Another observation of note is that the Block Commission's concern about the lack of reliability of total average compensation as a long-term reference has not been borne out. As can be seen, there have not been any significant yearly variations in the total average compensation. Instead, the total average compensation has gradually increased year to year, following the general trend line of the Block Comparator until 2017, albeit at a consistently higher rate.

108. The Block Commission's reliance on the midpoint of the salary range because "it is an objective, consistent measure of year over year changes in DM-3 compensation policy", no longer seems warranted.⁸² The Block Comparator, which has been allowed to stagnate for four years while DM-3 average compensation continues to increase, is no longer a reliable reference. Compensation policy is reflected more clearly in the trend of total average compensation.
109. Since the year 2000, the Block Comparator has been 7% to 13.9% lower than the total average compensation of DM-3s on a yearly basis, with an average yearly difference of 10.5%. In respect of every year except two over the past 20 years, the Block Comparator produces a figure that is at least 9% below the actual compensation, on average, of the individuals in the DM-3 category. It is therefore apparent that the total average compensation provides a more accurate reflection of the actual compensation of DM-3s than the Block Comparator.
110. What the Block Comparator allows the Commission to understand is that there is a range of compensation the Government is prepared to pay an individual in the DM-3 category, and that range has a midpoint. Neither the poles of the range nor the midpoint necessarily represent actual compensation levels for the individuals in the DM-3 category. By contrast, the total average compensation tells the Commission what the Government is actually paying individuals in the DM-3 category, an amount which, year after year, is significantly higher than the midpoint.
111. The table below shows that since the year 2000, the judicial salary of puisne judges has been 12% to 22.8% lower than the total average compensation of DM-3s on a yearly basis, with an average yearly difference of -16.7%. In 2019, the judicial salary was 14% lower than the DM-3 total average compensation. This far exceeds the already considerable 7.3% gap between the DM-3 comparator and the salary of puisne judges which the Levitt Commission acknowledged "tests the limits of rough equivalence".⁸³ This raises a serious question as to whether "judges' salaries do retain a relationship to actual compensation of DM-3s".⁸⁴ In turn, this materially undermines the validity of the

⁸² Block Report (2008) at para. 106 [JBD at tab 11].

⁸³ Levitt Report (2012) at para. 52 [JBD at tab 12].

⁸⁴ Block Report (2008) at para. 106 [emphasis added] [JBD at tab 11].

Block Comparator as a measure of rough equivalence between judicial salaries and DM-3 compensation.

Table 2
Comparison of Judicial Salary and Total Average DM-3 Compensation, 2000-2019

Date	Judicial Salary	Total Average DM-3 Compensation	Difference between Judicial Salary and Total Average DM-3 Compensation	
			Percentage	\$
April 1, 2000	\$198,000	\$256,574	-22.8%	-\$58,574
April 1, 2001	\$204,600	\$256,842	-20.3%	-\$52,242
April 1, 2002	\$210,200	\$262,610	-20.0%	-\$52,410
April 1, 2003	\$216,600	\$267,051	-18.9%	-\$50,451
April 1, 2004	\$232,300	\$267,670	-13.2%	-\$35,370
April 1, 2005	\$237,400	\$274,844	-13.6%	-\$37,444
April 1, 2006	\$244,700	\$288,848	-15.3%	-\$44,148
April 1, 2007	\$252,000	\$315,233	-20.1%	-\$63,233
April 1, 2008	\$260,000	\$326,580	-20.4%	-\$66,580
April 1, 2009	\$267,200	\$331,866	-19.5%	-\$64,666
April 1, 2010	\$271,400	\$331,557	-18.1%	-\$60,157
April 1, 2011	\$281,100	\$346,654	-18.9%	-\$65,554
April 1, 2012	\$288,100	\$349,623	-17.6%	-\$61,523
April 1, 2013	\$295,500	\$346,507	-14.7%	-\$51,007
April 1, 2014	\$300,800	\$350,518	-14.2%	-\$49,718
April 1, 2015	\$308,600	\$357,825	-13.8%	-\$49,225
April 1, 2016	\$314,100	\$360,778	-12.9%	-\$46,678
April 1, 2017	\$315,300	\$363,010	-13.1%	-\$47,710
April 1, 2018	\$321,600	\$365,514	-12.0%	-\$43,914
April 1, 2019	\$329,900	\$383,454	-14.0%	-\$53,554

112. The Government is likely to point to the narrowing gap between the Block Comparator and the judicial salary and, on that basis, attempt to dispel concerns raised by the Association and Council with respect to the adequacy of judicial compensation. As

shown above, the Block Comparator simply does not reflect reality and therefore has lost any probative value.⁸⁵

113. Based on a review of the data that the judiciary has gathered over the past quadrennial cycles, it seems clear that when assessing the adequacy of judicial salaries, this Commission should look to the total average compensation of DM-3s for an indication of the compensation of the most senior deputy ministers, and a reflection of “what the marketplace expects to pay individuals of outstanding character and ability”.

c) *The gap between the DM-3 comparator and the judicial salary*

114. As of April 1, 2019:

- (i) The salary of a puisne judge was \$329,900;
- (ii) The Block Comparator was \$330,336;
- (iii) The total average DM-3 compensation was \$383,454; and
- (iv) The gap between total average DM-3 compensation and the salary of a puisne judge was \$53,544, a -14% difference.

115. The projection relied upon by the Rémillard Commission when it formulated its salary recommendations was that the judicial salary would be \$337,200 as of April 1, 2019, and \$346,600 as of April 1, 2020.⁸⁶ This was based on projected IAI figures provided by the Office of the Chief Actuary to the parties at the time submissions were made, but which did not end up being the actual IAI figures in the following years. In fact, the actual salaries as of April 1, 2019 and April 1, 2020 were \$329,900 and \$338,800, respectively. Therefore, as shown in the graph below, the assumption about projected judicial salaries relied upon by the Rémillard Commission in concluding that an increase in the judicial salary was not necessary turned out to be different from reality.

⁸⁵ Any narrowing of the gap between the Block Comparator and the judicial salary is attributable to the annual statutory indexation based on the IAI as provided for in s. 25 of the *Judges Act*, an annual adjustment that the Government now proposes to cap.

⁸⁶ Rémillard Report (2016) at para. 53 [JBD at tab 13].

Graph 2
Comparison of Judicial Salary as Projected before Rémillard Commission and
Actual Judicial Salary
(2015-2020)



116. As set out above, the total average DM-3 compensation is already significantly above both the salary of puisne judges (\$53,544) and the Block Comparator (\$53,118). There will still be a significant gap between total average DM-3 compensation and the judicial salary at the end of the current quadrennial cycle in 2023-24 if the status quo is maintained. As can be seen in Table 3 below (at p. 44), the gap between total average DM-3 compensation and the judicial salary is projected to continue in 2023 when it will be -8.5%.⁸⁷

⁸⁷ Had the Rémillard Commission recommended the increase that the judiciary had requested at that time, namely a total of 7% distributed over the four years as 2% for 2016, 2% for 2017, 1.5% for 2018, and 1.5% for 2019, and had it been implemented, the judicial salary on April 1, 2019 would have been \$353,414 (inclusive of the actual IAI increases of 1.8%, 0.4%, 2%, and 2.6% for each of those years). The gap would have still been -\$30,040, or -7.8% by 2019.

117. As of April 1, 2020, the first year of the current cycle:
- (i) The salary of a puisne judge was \$338,800;
 - (ii) The Block Comparator, as a result of the uncharacteristic flatlining of the mid-point salary range, was \$330,336; and
 - (iii) While the total average DM-3 compensation for 2020-2021 is not currently available since performance pay will be determined after the end of the fiscal year, the total for the previous year, as from April 1, 2019, was \$383,454.
 - (iv) The salary of a puisne judge would have been \$346,600 if the IAI projections on which the Rémillard Commission relied had been accurate.

118. Table 3 below shows:

- (i) The actual salaries for puisne judges for 2019 and 2020, and projected salaries from 2021 to 2023, indexed according to the IAI projections provided by the Office of the Chief Actuary;⁸⁸ and
- (ii) The actual total average compensation for DM-3s for 2019, and the projected total average compensation from 2020 to 2023, applying an annual increase of 1.7% to the average base salary of DM-3s (without performance pay) from 2021-2023 and an annual increase of 4.0% to the average performance pay earned from 2020-2023, the former increase based on the annual growth of the average salary of DM-3s without performance pay from 2000 to 2020, and the latter based on the annual growth of the average performance pay earned from 2000-2019.⁸⁹

⁸⁸ The Office of the Chief Actuary has forecasted IAI as follows: 2021, 6.7%; 2022, 2.1%; 2023, 2.6%. Letter from François Lemire, Office of the Chief Actuary, Office of the Superintendent of Financial Institutions, dated February 26, 2021 [JBD at tab 23]. While s. 23 of the *Judges Act* requires the rounding down of judicial salaries to the nearest multiple of one hundred dollars, the projections in this submission rely on the exact projected figures to provide the Commission with the most accurate assessment of the likely gap between the judicial salary and the relevant comparators, and the percentage increase requested to reduce this gap. It should be noted that projections from the Office of the Chief Actuary do not always materialize accurately, as evidenced by the experience in the years after the Rémillard Commission. The issue of IAI projections is discussed above.

⁸⁹ The rate of increase is calculated from the 2000-2001 fiscal year because that was the year that the Government fully implemented the Strong Committee's recommended increases to at-risk pay for DM-3s.

Table 3
Comparison of Judicial Salary and DM-3 Total Average Compensation
2020-2023 (Actual and Projected)

Date	Judicial Salary	DM-3 Total Average Compensation	Difference between Judicial Salary and DM-3 Total Average Compensation	
April 1, 2019	\$329,900	\$383,454	-14%	-\$53,554
April 1, 2020	\$338,800	\$387,555 ⁹⁰	-12.6%	-\$48,755
April 1, 2021	\$361,500	\$396,055	-8.7%	-\$34,555
April 1, 2022	\$369,091	\$404,776	-8.8%	-\$35,685
April 1, 2023	\$378,687	\$413,725	-8.5%	-\$35,038

119. As set out above, as of April 1, 2023:

- The salary of puisne judges, applying the projected statutory indexation, will be \$378,687; and
- The projected total average compensation of DM-3s will be \$413,725.

This means that the status quo would leave judicial salaries at the end of the current quadrennial cycle, in 2023-2024, at \$35,038, or -8.5%, less than the total average compensation of DM-3s. This is higher than the already considerable 7.3% gap that the Levitt Commission said “tests the limits of rough equivalence”,⁹¹ as discussed above.

120. The foregoing analysis, bolstered by the self-employed lawyers’ income comparator, indicates that the Commission should recommend an increase in the judicial salary, as discussed further below in section d) (at p. 55).

⁹⁰ The average base salary for DM-3s in 2020 was \$304,450.

⁹¹ Levitt Report (2012) at para. 52 [JBD at tab 12].

ii) Self-employed lawyers' income

121. The incomes of self-employed private practitioners have been considered by nearly all judicial compensation commissions as an important comparator in the setting of adequate judicial salaries. This comparator has particular relevance in view of the third criterion provided in s. 26(1.1) of the *Judges Act*, namely “the need to attract outstanding candidates to the judiciary”, since lawyers in private practice have long been the primary source of candidates to the Bench.⁹²
122. As in the past, the CRA was mandated by the Government and the judiciary to assemble a database consisting of the 2015 to 2019 tax returns of individuals identified by CRA as self-employed lawyers. This database was then used to generate statistics based on specific parameters.
123. Unfortunately, the CRA data on self-employed lawyers' incomes is incomplete as a point of comparison by virtue of the fact that a significant proportion of lawyers in private practice today constitute professional corporations through which they earn their professional income. There were 17,871 professional corporations among lawyers across Canada in 2019, representing 27% of practising and insured lawyers in Canada. This represents almost a three-fold increase since 2010 in the number of registered professional corporations as a percentage of the total number of practising and insured members of the various law societies in Canada. The income earned through these professional corporations is not reflected in the CRA data, which represents a dramatic underreporting of actual incomes of self-employed lawyers. This is discussed in greater detail in a section below.
124. Past Commissions have considered the CRA data focusing on the 44-56 age group (53 is the average age of appointment⁹³), at the 75th percentile, with a low-income

⁹² Based on data compiled from information provided to the principal parties by the Commissioner for Federal Judicial Affairs, between 2011 and 2020 approximately 63% of judicial appointees were from private practice, down from a proportion of approximately 75% in the period from 1990 to 2007, and 70% between 2007 and 2011. See above at para. 63.

⁹³ Based on data provided by the Commissioner for Federal Judicial Affairs for March 30, 2017 to October 23, 2020 [JBD at tab 21(a)].

exclusion of \$60,000, for Canada as a whole and the top 10 census metropolitan areas (“CMAs”),⁹⁴ where the majority of judges are appointed from.⁹⁵

125. However, there are compelling reasons why the Commission may no longer consider the CRA data based on these parameters. First, while the traditional parameters, namely 44-56 age band, 75th percentile, \$60,000 low-income exclusion, Canada and top 10 CMAs, have been endorsed by previous Commissions (albeit in varying degrees),⁹⁶ it can be concluded based on the evidence being presented with this submission that the \$60,000 low-income cut-off is woefully inadequate for its intended purpose, and the CMA parameter should be given much greater weight than the Canada parameter. Second, and this applies across the board for any of the CRA data, there is a demonstrated shortcoming of the CRA data by reason of the non-inclusion of professional corporations, through which high-earning members of the profession increasingly practise. These two points are discussed below.

a) *The appropriate low-income exclusion and the required focus on the top 10 CMAs*

126. The rationale behind the low-income exclusion is that lawyers in private practice who earn below a certain threshold are not suitable candidates for the judiciary since that low income reflects a lack of success or time commitment that is incommensurate with the demands of a judicial appointment.⁹⁷
127. Seventeen years ago, the McLennan Commission (2004) decided that the appropriate low-income cut-off was \$60,000. It justified the increase from a \$50,000 low-income exclusion, which the Drouin Commission (2000) had relied upon four years before, as follows:

⁹⁴ The top 10 CMAs are Toronto, Montréal, Vancouver, Calgary, Edmonton, Ottawa-Gatineau, Winnipeg, Québec, Hamilton, and Kitchener – Cambridge – Waterloo.

⁹⁵ Based on data provided by the Commissioner for Federal Judicial Affairs for April 30, 2015 to October 23, 2020 68% of appointees have been appointed from the top 10 CMAs [JBD at tab 21(d)].

⁹⁶ Drouin Report (2000) at 38-41 [JBD at tab 9]; McLennan Report (2004) at 40-49 [JBD at tab 10]; Levitt Report (2012) at para. 43 [JBD at tab 12]; Rémillard Report (2016) at paras. 59-70 [JBD at tab 13].

⁹⁷ See e.g. Annex B to the Reply Submission of the Canadian Superior Courts Judges Association and the Canadian Judicial Council before the Levitt Commission entitled “Report of Robert Levasseur and Larry Moate” dated January 27, 2012 at 3: “[...] as the exclusion selection criteria implies, lawyers who are not really committed to their profession or are not successful should not be candidates to join the judiciary” [BED at tab 8].

With respect to the appropriate level of exclusion mentioned above, our view is that it would be more appropriate to increase the level to \$60,000. It is unlikely that any in the pool of qualified candidates will have an income level lower than \$60,000. The salaries of articling students range from \$40,000 to \$66,000 in major urban centres and the salaries of first-year lawyers range from \$60,000 to \$90,000 in those same centres, and are often augmented by bonuses. Earnings for more senior associates are significantly higher.⁹⁸

128. The amount of \$60,000 has been applied as the low-income cut-off since 2004. After seventeen years, an adjustment to take into account evolving market conditions as well as inflation is now required.
129. According to the 2021 Legal Salary Guide by Robert Half Legal, the salary for a first-year associate at the 75th percentile,⁹⁹ based on that firm's experience placing lawyers, was \$81,000.¹⁰⁰ According to the same source, the salaries of first-year lawyers are even higher in Calgary, Edmonton, Vancouver, Ottawa, Toronto, and Montreal.¹⁰¹ An article published two and a half years ago confirms that at large firms in Toronto, first-year associates at that time earned "almost uniformly" a salary of \$110,000.¹⁰² It follows then, as the McLennan Commission concluded in 2004, that it is unlikely that any self-employed lawyers in the pool of qualified candidates will have an income level lower than \$80,000, if not \$100,000.
130. The Association and Council are advised by their economic expert that adjusting the low-income cut-off would also be appropriate to account for inflation since the year 2004, the year when the low-income cut-off of \$60,000 was first applied. Professor Doug Hyatt explains that, if the low-income cut-off had been increased to match inflation as measured by the percentage change in the Consumer Price Index since 2004, it would now be \$79,200. He notes that raising the low-income cut-off on this basis would be

⁹⁸ McLennan Report (2004) at 43 [JBD at tab 10].

⁹⁹ According to the Salary Guide, candidates at the 75th percentile are those in high demand with above-average experience, most or all of the necessary skills, and who may have specialized certifications [BED at tab 28].

¹⁰⁰ Robert Half Legal, Legal Salary Guide 2021 at 22 [BED at tab 28]. The information provided in the Robert Half Legal Salary Guide, which is published annually, is based on "thousands of job searches, negotiations and placements managed by Robert Half's staffing and recruiting managers" (see <https://www.newswire.ca/news-releases/are-you-underpaid-survey-released-with-robert-half-2019-salary-guides-finds-47-per-cent-of-canadian-workers-feel-shortchanged-691858491.html>).

¹⁰¹ Robert Half Legal, Legal Salary Guide 2021 at 25 [BED at tab 28].

¹⁰² Daniel Fish, First-year salaries on Bay Street reach new heights, *Precedent magazine*, December 4, 2018 (<https://lawandstyle.ca/career/on-the-record-first-year-salaries-on-bay-street-reach-new-heights/>) [BED at tab 27].

consistent with the approach taken to indexing Canadian personal income tax brackets. If the adjustment were calculated using the IAI, which represents the change in the earnings of employed Canadians, the low-income cut-off would be \$87,000.¹⁰³ Both measures, representing the overall increase in the cost of living and the overall wage increase since 2004, confirm that an increase of the low-income cut-off to \$80,000 is both amply justified and necessary.

131. Indeed, Prof. Hyatt's analysis of the CRA data suggests that increasing the low-income cut-off to \$80,000 would exclude a sizable number of senior lawyers who may be semi-retired and are therefore unsuited for judicial appointment. The data indicates that, as of 2019, there were 1,100 self-employed lawyers earning between \$60,000 and \$80,000 per year. Nearly half of these lawyers (48%) are between the ages of 55 and 69.¹⁰⁴

¹⁰³ Report of Prof. Doug Hyatt at 4 [Appendix A].

¹⁰⁴ *Ibid.*

132. When the low-income exclusion figure is adjusted to \$80,000, the CRA data is the following:

Table 4
Comparison of salary of puisne judges with CRA net professional income of self-employed lawyers at 75th percentile (Net professional income ≥ \$80,000, Age group – 44-56) Canada and top ten CMAs, 2015 to 2019

Year	75 th Percentile Income ¹⁰⁵		Salary of Puisne Judges		
			\$	Adjustment in the salary of <i>puisne</i> judges needed to match the net professional income of self-employed lawyers at 75 th Percentile	
				Canada	Top ten CMAs
2015	\$430,000	\$490,000	\$308,600	39.3%	58.8%
2016	\$400,000	\$450,000	\$314,100	27.3%	43.3%
2017	\$430,000	\$480,000	\$315,300	36.4%	52.2%
2018	\$490,000	\$570,000	\$321,600	52.4%	77.2%
2019	\$480,000	\$550,000	\$329,900	45.5%	66.7%

133. As can be seen from the above tables, even without accounting for the incomes earned by high-earning lawyers through professional corporations, there is a considerable discrepancy between the judicial salary and the income of self-employed lawyers (\$220,100 in the top 10 CMAs in 2019). Even when the judicial salary is grossed up by a percentage representing the value of the judicial annuity, as considered by the Rémillard

¹⁰⁵ The figures provided by CRA for 75th percentile incomes from 2015-2019 have been rounded to the nearest 10,000 by CRA for privacy reasons. A method for arriving at the figure for the 75th percentile before the Rémillard Commission was to calculate the mean of the 15th and 16th tiles (75th and 80th percentiles, respectively) in a 20-tile table (see Reply Submission of the Canadian Superior Courts Judges Association and the Canadian Judicial Council dated March 29, 2016 at paras. 105ff [BED at tab 11]). If a similar approach were applied with the current data, where the 15th and 16th tiles would be used in the 20-tile table for the All Canada figures and the 8th tile would be used for the 10-tile table for the CMA figures, instead of using the rounded figures for the 75th percentile provided by CRA, on average the numbers set out in Table 4 are 1.3% lower for 75th Percentile Income (Canada) than they would be if the methodology from the 2016 Reply Submission were adopted. There is no material difference for 75th Percentile Income (Top ten CMAs).

Commission,¹⁰⁶ there remains a significant gap between the resulting grossed up amount of judicial salary and the income of self-employed lawyers as captured by the CRA data, particularly in the top ten CMAs (\$119,151), as shown in the table and graphical representation below.

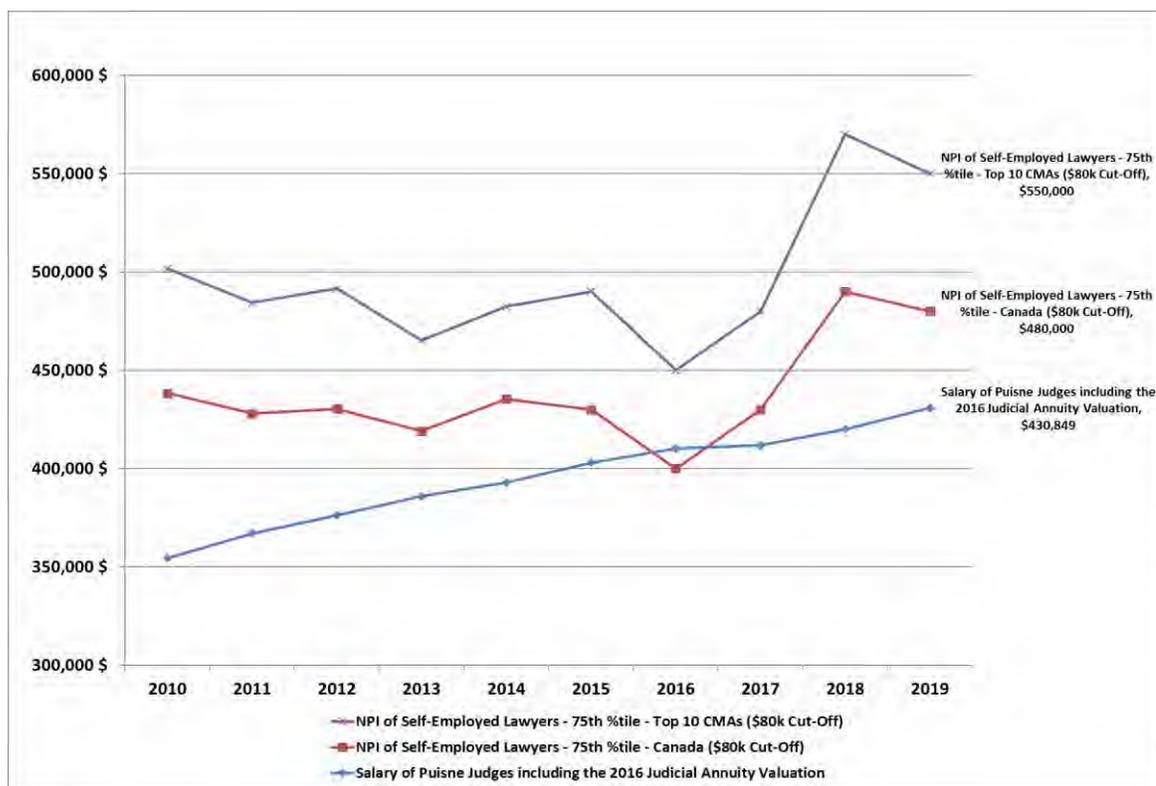
Table 5
Comparison of salary plus annuity of puisne judges
with CRA net professional income of
self-employed lawyers at 75th percentile
(Net professional income ≥ \$80,000, Age group – 44-56)
Canada and top ten CMAs, 2015 to 2019

Year	75 th Percentile Income ¹⁰⁷		Salary of Puisne Judges		
			\$ Includes Annuity valuation of 30.6%	Adjustment in the salary of <i>puisne</i> judges needed to match the net professional income of self-employed lawyers at 75 th Percentile	
	Canada	Top ten CMAs			Canada
2015	\$430,000	\$490,000	\$403,032	6.7%	21.6%
2016	\$400,000	\$450,000	\$410,215	-2.5%	9.7%
2017	\$430,000	\$480,000	\$411,782	4.4%	16.6%
2018	\$490,000	\$570,000	\$420,010	16.7%	35.7%
2019	\$480,000	\$550,000	\$430,849	11.4%	27.7%

¹⁰⁶ Rémillard Report (2016) at paras. 72-74 [JBD at tab 13]. The Association and Council’s expert, Mr. Newell, arrived at the value of 30.6% while the Government’s expert arrived at the value of 32% plus 4.5% for the disability benefit. The Commission set aside the latter in discussing the valuation, and concluded that the 30.6% and 32% “assessments are remarkably close” (para. 72).

¹⁰⁷ *Supra* note 105.

Graph 3
Comparison of salary plus annuity of puisne judges with CRA net professional
income (“NPI”) of self-employed lawyers at 75th percentile
(Net professional income ≥ \$80,000, Age group – 44-56)
Canada and top ten CMAs
2015 to 2019



134. The particularly significant gap between the judicial salary and the income of self-employed lawyers in the top ten CMAs warrants this Commission’s attention. More than two thirds (68%) of appointees between April 30, 2015 to October 2, 2020 have been appointed from the top 10 CMAs.¹⁰⁸ The need consistently to attract outstanding candidates for judicial appointments from these regions cannot be ignored.
135. The Rémillard Commission declined to give more than “very limited weight” to the difference between salaries in the top 10 CMAs and those in the rest of the country given the lack of evidence of recruitment problems in the top 10 CMAs. This is a source

¹⁰⁸ Based on data provided by the Commissioner for Federal Judicial Affairs for April 30, 2015 to October 23, 2020 [JBD at tab 21(d)].

of concern for the Association and Council considering the high proportion of appointees that are necessarily recruited from those regions.

136. The issue of attracting outstanding candidates to the judiciary was addressed in a separate section, above. As previously stated, there has been a noticeable drop in interest in a judicial appointment among highly qualified lawyers in private practice at least partially attributable to the gap between judicial salaries and the incomes of lawyers in private practice. This issue exists in particular in some of the top 10 CMAs.

b) Impact of professional corporations

137. The Commission must take into account the fact that the actual gap between the judicial salary and the income of self-employed lawyers is, in reality, larger than can be shown by the CRA data on self-employed lawyers, as this data dramatically underestimates the real incomes of self-employed lawyers. As the Rémillard Commission has acknowledged, the CRA data on self-employed lawyer incomes “does not capture self-employed lawyers who structure their practices as professional corporations.”¹⁰⁹ Data obtained from the Federation of Law Societies shows that there has been significant growth in the use of professional corporations across Canada since 2010. As shown in the table below, in 2018 the number of professional corporations existing across Canada represented 27% of practising and insured law society members.¹¹⁰

¹⁰⁹ Rémillard Report (2016) at para. 58(a) [JBD at tab 13].

¹¹⁰ This excludes members of the Chambre des notaires du Québec. The Federation has advised that it will obtain figures for 2019 law society membership by end of April 2021 [JBD at tab 40].

Table 6
Comparison of Registered Professional Corporations (PCs)
and Insured/Practicing Law Society Members
2010 to 2019

Year	Registered PCs	Insured and practicing law society members	Registered PCs as percentage of insured and practicing law society members
2010	5,368	55,902	10%
2011	9,763	59,599	16%
2012	10,749	58,166	18%
2013	12,080	59,070	20%
2014	9,445	59,605	16%
2015	15,239	60,924	25%
2016	16,041	60,924	26%
2017	16,764	63,010	27%
2018	17,066	63,956	27%
2019	17,871	-	-

138. These figures show that the number of registered professional corporations for practising lawyers as a percentage of the total number of insured and practising lawyers has effectively tripled since 2010, and reached a total number of 17,871 in 2019.
139. That the CRA data fails to capture self-employed lawyer income earned by professional corporations – a vehicle increasingly used by legal professionals across Canada – greatly undermines any attempt to characterize the CRA data as probative evidence establishing the level of compensation required to attract outstanding candidates to the judiciary. The expert evidence provided by Stéphane Leblanc, Tax Partner at EY Canada and André Pickler, Tax Manager at EY Canada, confirms that lawyers who can afford to put earnings aside have an interest in constituting a professional corporation. Depending on the lifestyle of the given lawyer, income at a level of between \$200,000 and \$300,000 enters the zone in which a professional corporation can be fiscally

beneficial.¹¹¹ Needless to say, the higher the income, the greater the benefit in having that income retained in a corporation. Relatedly, higher income is correlated with seniority and expertise.

140. As such, the CRA data fails to capture income earned by the senior members of entire firms, or indeed of the entire legal profession in certain regions such as metropolitan areas where the profession's members earn high incomes.
141. Before the Rémillard Commission, the Association and Council took the position that the gap between self-employed lawyer incomes as shown by the CRA data and judicial salaries would be even greater if the income of lawyers practising through professional corporations were taken into account.¹¹² This view is supported by the expert evidence provided by Mr. Leblanc and Mr. Pickler.¹¹³
142. Other evidentiary elements further corroborate the fact that the CRA data under-reports the actual income of self-employed lawyers.¹¹⁴ For example, in the context of a recent inquiry into gender disparity at major law firms in Canada, the *Globe and Mail* cited average compensation levels at a national law firm. At the firm in question, female partners earned on average 25% less than male partners, that percentage translating into an average of \$200,000 less. This means that male partners earned on average \$800,000 and female partners earned on average \$600,000.¹¹⁵
143. In light of the significant gap between self-employed lawyer incomes as represented in the CRA data and the judicial salary, and considering the increasing number of high-earning lawyers excluded from this data given their use of professional corporations, it is unsurprising that the judiciary is experiencing difficulty, in some regions, in attracting outstanding candidates from private practice to the Bench.

¹¹¹ Report of Stéphane Leblanc and André Pickler at 1-3 [Appendix B].

¹¹² Submission of the Canadian Superior Courts Judges Association and the Canadian Judicial Council dated February 29, 2016 at para. 122 [BED at tab 10].

¹¹³ Report of Stéphane Leblanc and André Pickler at 3 [Appendix B].

¹¹⁴ We note that given competitive and privacy reasons, it is difficult to obtain compensation information for senior lawyers in private practice, as has recently been confirmed by the *Globe and Mail*. R. Doolittle, "Major Canadian law firms willing to release wage-gap data", *Globe and Mail* (25 February 2021) [BED at tab 31].

¹¹⁵ R. Doolittle & C. Dobby, "Female partners earned 25 percent less than their male colleagues at a major Toronto law firm, document shows", *Globe and Mail* (9 February 2021) [BED at tab 30].

144. Moreover, although self-employed lawyers have been the source, traditionally, of the vast majority of appointments to the Bench, there is a declining proportion of appointments from private practice (approximately 75% between 1990 and 2007, 70% between 2007 and 2011, and approximately 63% between 2011 and 2020), as set out in the section above regarding the need to attract outstanding candidates to the judiciary.
145. It follows from the foregoing that the real gap between the incomes earned by self-employed lawyers and the judicial salary is significantly greater than that reflected in the CRA data. The CRA data does not form a reliable basis, in that it is not complete, to calculate the appropriate comparator from private practice. The real gap between the incomes earned by self-employed lawyers and the judicial salary is an obstacle to garnering interest in a judicial appointment from outstanding members of the Bar. This trend strikes at the heart of the criterion set out in the *Judges Act* regarding the need to attract outstanding candidates to the judiciary.

d) Salary recommendation sought by the Association and Council

146. Based on the comparators, whether it be the DM-3 comparator or the income of self-employed lawyers, the current judicial salary is inadequate and must be increased. The statutory criterion of attracting outstanding candidates to the Bench demands it.
147. The judicial salary lags significantly behind the total average compensation of DM-3s, which most accurately reflects the actual compensation of DM-3s, on average. As of April 1, 2019, the gap between total average DM-3 compensation and the salary of a puisne judge was \$53,544, a difference of -14%. Assuming the judicial salary is adjusted in accordance with the projected IAI, it is projected to reach \$378,687 by April 1, 2023. The projected total average compensation for DM-3s will by then be \$413,725. A gap of \$35,038 (-8.5%) will remain. This is higher than the already significant 7.3% gap that the Levitt Commission said “tests the limits of rough equivalence”.¹¹⁶
148. In such circumstances, the Association and Council submit that based on the statutory criteria, the Commission should, at a minimum, recommend an increase of the judicial salary to partially bridge the significant gap that exists between the judicial salary and the DM-3 comparator. This gap will continue to exist for the foreseeable future. It bears

¹¹⁶ Levitt Report (2012) at para. 52 [JBD at tab 12].

repeating that the total average compensation of DM-3s is the remuneration of those senior public servants whose skills, experience and levels of responsibilities most closely parallel those of the judiciary.

149. The case for such a salary increase is further bolstered by the fact that incomes among self-employed lawyers are significantly higher than the judicial salary. As set out above in the section on the income of self-employed lawyers, the income of those self-employed lawyers who did not constitute a professional corporation was \$550,000 in 2019 at the 75th percentile, in the top 10 CMAs, with a \$80,000 low-income cut-off, in the 44-56 age group. With the judicial salary at \$329,900 in 2019, an increase of 66.7% would have been required to match the income of lawyers who represent the most significant pool from which outstanding candidates should be selected. Even when the judicial annuity is factored in at a value of 30.6%, the gap in 2019 between the judicial salary and the income of self-employed lawyers (who did not constitute a professional corporation) under the above parameters could only be bridged with an increase of 27.7% in the judicial salary.
150. The figures for the incomes of self-employed lawyers are even higher in reality. The CRA data relied upon dramatically understates the figures since it does not capture the income of the large number lawyers who constituted a professional corporation. Among the insured and practising lawyer population across the country, 27% had a professional corporation.
151. It bears repeating that the majority of judicial appointments have traditionally come from private practice, as it should be. In circumstances where provincial and federal governments, and their various administrative bodies, are recurring parties to litigation before the courts, it is important that the majority of judges who decide disputes between the State and citizens come from backgrounds that put them at a distance from the State. This is an important ingredient to foster the continued confidence of Canadians in their outstanding judiciary.
152. As discussed already, over the decades there has been a downward trend in the percentage of appointments from private practice. This raises concerns with respect to the breadth of the pool of outstanding candidates willing to apply for judicial appointment. The decline of appointments from that sector of the legal world has little to

do with the diversity imperative and much to do with the judicial salary being an obstacle to attracting lawyers in private practice to the bench.

153. The Association and Council are conscious of the current economic conditions, and notably the financial position of the Government. While these need to be taken into account by the Commission, the Commission also has a duty of vigilance in respect of the statutory criterion of Canada's continued ability to attract outstanding candidates to the Bench.
154. Both the DM-3 comparator and the self-employed lawyer comparator support the need for an increase in the judicial salary. The judiciary requests that the Commission apply an approach that involves consideration of the \$35,038 gap that is projected to exist on April 1, 2023 between the judicial salary and total average compensation of DM-3s, and, in light of the financial position of the Government, recommend an increase to the judicial salary of puisne judges so that half of that gap, an amount of \$17,519, be reduced by the end of the current cycle.
155. The \$17,519 reduction in the gap between the projected judicial salary of April 1, 2023, and the projected DM-3 total average compensation on that date, requires an increase of 4.6%¹¹⁷ to the 2023 projected judicial salary of \$378,687. In light of the current economic conditions and the financial position of the Government, the judiciary is not requesting an increase as of April 1, 2020 or 2021, but rather proposes that the increase be split over the last two years of the period covered by the Commission's current inquiry, so that the judicial salary is increased by 2.3%¹¹⁸ on each of April 1, 2022 and April 1, 2023, exclusive of statutory indexing based on the IAI. As can be seen in the following table, the proposed increase would leave judicial salaries at 4.2% less than the projected total average compensation of DM-3s by the end of the current quadrennial cycle.

¹¹⁷ The un-rounded % increase would be 4.62625%.

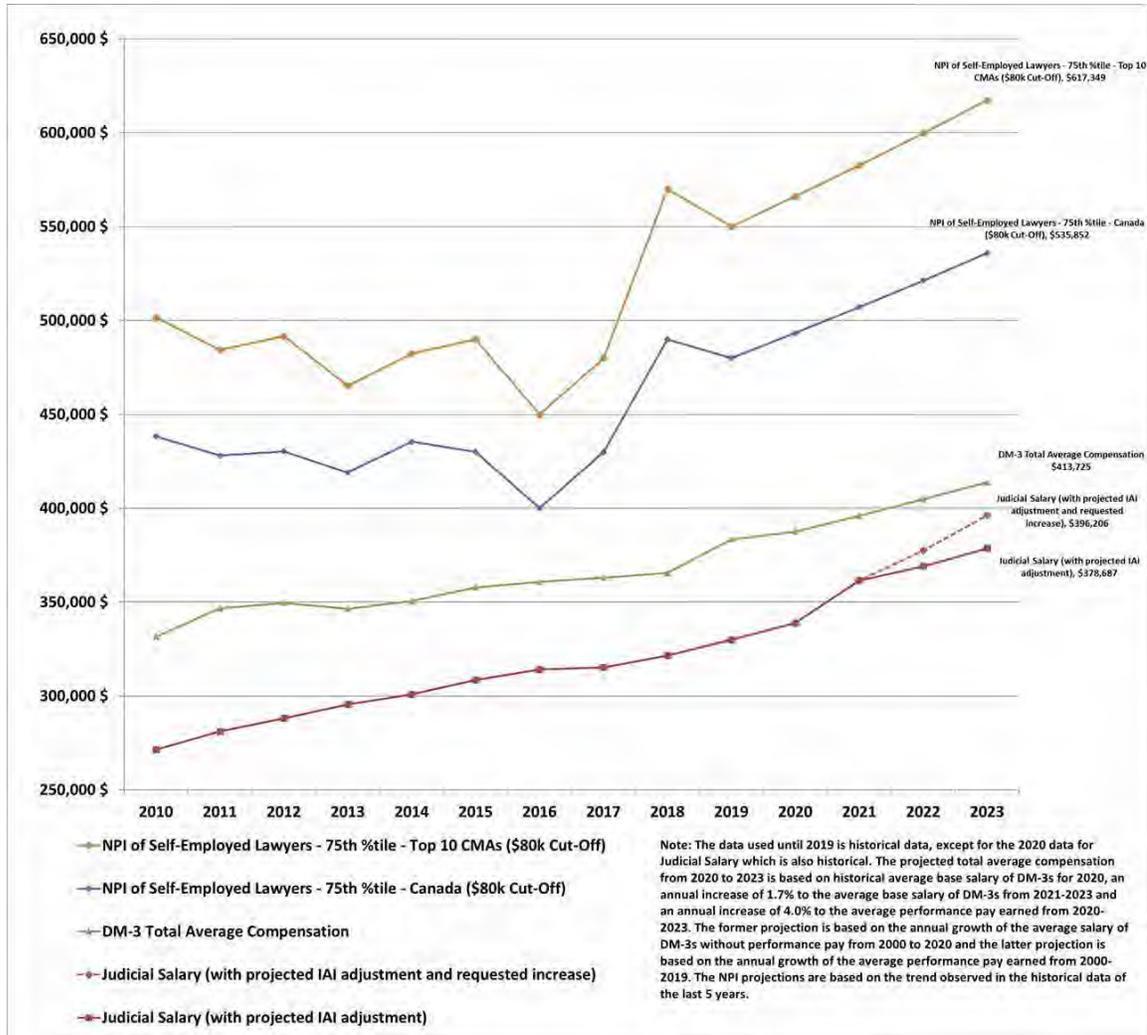
¹¹⁸ The un-rounded % increase would be 2.34058%.

Table 7
Comparison of Judicial Salary with proposed increases and DM-3 Total Average Compensation, 2019-2023 (actual and projected)

Date	Judicial Salary	DM-3 Total Average Compensation	Difference between Judicial Salary and DM-3 Total Average Compensation	
April 1, 2019	\$329,900	\$383,454	-14%	-\$53,554
April 1, 2020	\$338,800	\$387,555	-12.6%	-\$48,755
April 1, 2021	\$361,500	\$396,055	-8.7%	-\$34,555
April 1, 2022	\$377,553	\$404,776	-6.7%	-\$27,223
April 1, 2023	\$396,206	\$413,725	-4.2%	-\$17,519

156. The above projections assume that the statutory indexation based on the IAI as provided for in s. 25 of the *Judges Act* will remain unchanged through the present quadrennial cycle.
157. The following is a graphical representation of the judicial salary with the requested increase until 2023, as compared to the judicial salary with only the projected IAI adjustment, the projected DM-3 total average compensation, and the projected income of self-employed lawyers within the 44-56 age band, at the 75th percentile, with \$80,000 low-income cut-off, for all of Canada and the top 10 CMAs based on the CRA data.

Graph 4
Comparison of projected Judicial Salary, projected Judicial Salary with requested increase, projected DM-3 total average compensation, projected net professional income (“NPI”) of self-employed lawyers 2010-2023



158. The impetus for the proposed increase is both to seek equivalence with senior deputy ministers, and to avoid an exacerbation of the already-significant gap between the judicial salary and the income of self-employed lawyers. The issue of attracting outstanding candidates from private practice will continue to be a challenge, especially in certain parts of the country, but the requested increase will go some distance in mitigating the problematic situation evidenced by the declining appointments from private practice and the assessment conveyed by certain chief justices about the difficulty in recruiting quality candidates from private practice.

159. The Association and Council submit that the criteria under s. 26(1.1) of the *Judges Act*, and the data relevant to the two key comparators for the establishment of the judicial salary for puisne judges, justify that this Commission make the following salary recommendation:

Recommendation: That the judicial salary be increased by 2.3% on each of April 1, 2022 and April 1, 2023, exclusive of statutory indexing based on the IAI.

2. Incidental Allowance

160. Subsection 27(1) of the *Judges Act* provides each judge with an incidental allowance “for reasonable incidental expenditures that the fit and proper execution of the office of judge may require”.
161. An incidental allowance of \$1,000 per annum per judge was created in 1980. It was increased to \$2,500 in 1989 and then doubled to \$5,000 in 2000. It has not been increased since. In light of the needs of judges, intensified especially by the transition to routine remote judging as the new normal, and in light of the effects of inflation since 2000, the Association and Council request that the Commission make a recommendation for an increase in the incidental allowance.
162. The incidental allowance is an entitlement to the reimbursement of reasonable expenses incurred by sitting judges. As such, it is not a component of judicial compensation. This entitlement is administered by the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs, which audits every claim pursuant to recently reviewed guidelines.¹¹⁹ Claims for reimbursement must adhere to the following principles: value for money, accountability, transparency, and respect for judicial independence.¹²⁰ Judges who do not make use of the allowance, or who use only part of it, do not receive anything on account of the unused portion of the allowance.

¹¹⁹ Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs, Guidelines on the Incidental Allowance dated April 1, 2020 [BED at tab 25].

¹²⁰ *Ibid.*

163. The current level of the incidental allowance is insufficient for a large number of judges. The Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs issues *Guidelines on the Incidental Allowance*, which set out classes or categories of reimbursable expenses:¹²¹

- **Electronic and other office equipment**

Computer, printer, scanner, shredder, laptop, cell phone, tablet, and accessories for same, software and office supplies

- **Telecommunications**

Monthly cell phone usage, home internet and other wireless service fees for research and writing

- **Memberships and legal publications**

Membership fees to legal and judicial organizations (such as the Canadian Bar Association, the Canadian Superior Courts Judges Association, the International Association of Women Judges); books and subscriptions to publications for legal research and writing

- **Formal court attire**

Purchase and dry-cleaning and repair of judicial robes, waistcoats, wing collar shirts or blouses, black or grey trousers or skirts, tabs and studs

- **Judicial education and other outreach functions**

Costs for participation in conferences and seminars otherwise not reimbursed under the conference allowance, including registration, transportation, accommodations and meals, and other related costs, paid in accordance with the *Guidelines on the Conference Allowance*; costs related to judicial outreach or public education, such as speaking at a school or university; attending meetings of the Bar, swearing-in or swearing-out of judges, moot-courts, law clerk recruitment events, paid in accordance with the *Guidelines on the Travel Allowance*

¹²¹ *Ibid.* See also the list set out at https://www.fja.gc.ca/JudgesExpenses-DepensesJuges/incidentals-faux_frais/index-eng.html.

- **Other reasonable expenses**

Includes home security systems installation and monitoring; briefcases and suitcases for judicial travel; framing of official documents; hearing aids and glasses if not covered in insurance plans; parking at the courthouse

164. It is obvious that expenses under the foregoing six classes/categories can easily exceed the current \$5,000 limit for the incidental allowance. Two examples can be given from the above. First, expenditure on legal publications can be extensive given that superior court judges must remain current on a wide range of subject areas. Many judges need to adjudicate on issues in areas ranging from civil/commercial and insolvency to family and criminal law. Additionally, judges are required to complete 10 days of continuing education each year. These expenses must often be claimed as an incidental expense if they cannot be claimed under s. 41 (“Meeting, conference and seminar expenses”) and the relevant chief justice directs that they be claimed as an incidental expense.
165. Second, expenditure on telecommunications such as high-speed internet has become indispensable since the advent of remote judging and given the need to handle hearings through online platforms and to receive voluminous documents electronically. This has become especially costly for judges living or working in rural or under-served areas. The Association was informed that over half of judges recently canvassed spent more than \$120 per month (\$1,440 a year) on home internet costs. This represents close to 30% of the amount of the current allowance.
166. The Association and Council understand, based on discussions with the Commissioner for Federal Judicial Affairs, that, by way of example, in 2017-2018 nearly half of incidental expenses were related to technology required for the exercise of judicial functions. This usage would have been unimaginable in 2000, when the incidental allowance was fixed at \$5,000. The share of the incidental allowance spent on technology will only increase with increasingly remote and flexible working arrangements in the wake of the pandemic and as those arrangements become a permanent way of administering the judicial process.
167. An increase in the incidental allowance is also justified when considered in light of the judiciary’s rapid transition to remote work and virtual hearings, which are expected to continue beyond the pandemic. It is not only a question of the costs of high-speed

internet access, but also all the other expenses of maintaining a home office such as upgraded computers, printers, printer cartridges, earphones, etc.

168. The transition to remote work represents a “new normal”. By way of example, the federal Government recently introduced Bill C-23, *An Act to amend the Criminal Code and the Identification of Criminals Act and to make related amendments to other Acts (COVID-19 response and other measures)*. Bill C-23 proposes a number of permanent amendments to the *Criminal Code* which would remove a number of restrictions on remote hearings to “enhance the efficiency and effectiveness of criminal proceedings during the COVID-19 pandemic and in its aftermath” (Government Background Document). The proposed amendments make permanent changes that would (1) allow for the use of electronic means for the purpose of jury selection; (2) expand, for the accused and offenders, the availability of remote appearances; and (3) provide for the participation of prospective jurors in the jury selection process by videoconference.
169. These changes have been embraced by the judiciary and are entirely consistent with the recommendations of the Canadian Bar Association’s *Task Force Report on Justice Issues Arising from COVID-19*. The Task Force put forward the following recommendation:

1. All dispute resolution bodies (courts, tribunals, boards, etc.) should permanently implement the following measures to improve access to justice, modernize and address long-standing challenges in the justice system:

a) Remote (video, online, telephone) proceedings should be available for settlement conferences, examinations for discovery, various hearings, motions, trials and appeals. Remote proceedings should continue especially for procedural, uncontested, shorter and less complex matters. While the court, tribunal or other dispute resolution body should ultimately decide if a matter is to proceed remotely, the parties should be given an opportunity to be heard and present their position on proceeding remotely.¹²²

¹²² Canadian Bar Association, No Turning Back: CBA Task Force Report on Justice Issues Arising from COVID-19, February 2021 at 11 [BED at tab 29].

170. The Task Force recognized that these permanent changes required significant investment:

There is also no sugar coating the investments and resources required to implement the new measures, practices, and technologies discussed in this report. We recognize the recommendations in this report come with a high price tag. We also appreciate the financial challenges and pressures governments face, especially amid the pandemic. However, given the social and economic costs of an ill-resourced justice system and a clear return on investment in an accessible and modern justice system, we suggest investment in this area is justified.¹²³

171. The judiciary rose to the challenge posed by COVID-19, as it should have, to ensure that the justice system remains functional and responsive to the citizenry despite the severe logistical challenges that arose at the outset of the pandemic. Members of the judiciary have faced additional expenses associated with this unexpected transition to a remote working environment. This includes the costs associated with technology for virtual hearings and charges for increased internet and phone usage.
172. As virtual proceedings become increasingly commonplace, and the judiciary adapts to remote and flexible environments for the long-term, those judges who have incurred and will continue in the future to incur reasonable additional expenses should be entitled to reimbursement through an increased incidental allowance.
173. As shown in the table below, between 2016 and 2020 more than 70% of judges reached close to the maximum of the incidental allowance (using \$4,000 or more).

Fiscal Year	Incidental Allowance Usage (Percentage of Judges)				
	\$5,000	\$4,000-\$4,999	\$1,001-\$3,999	\$1-1,000	\$0
2016/2017	42.2%	28.1%	26.1%	2.1%	1.5%
2017/2018	45.3%	27.1%	23.5%	2.1%	2.1%
2018/2019	45.2%	25.9%	24.3%	3.0%	1.6%
2019/2020	45.3%	23.7%	25.1%	3.7%	2.2%

174. An important point to keep in mind when analyzing the above statistical table is that lower use of the incidental allowance by some judges does not justify penalizing those

¹²³ *Ibid* at 22 [BED at tab 29].

who need more of it. That need is real, and the interests of justice are served by responding to that need.

175. To serve its purpose, the incidental allowance must be responsive to the additional expenses that have been and will continue to be incurred by members of the judiciary as part of the justice system's modernization.
176. When the incidental allowance was raised previously, it was because the Drouin Commission agreed that "Incidental Allowances should be adjusted upward to better reflect the cost of goods in today's marketplace."¹²⁴ This observation is especially apt in the current period.
177. In addition to the above, inflation alone since 2000 would justify an increase of this allowance. According to Professor Hyatt, if the incidental allowance were adjusted in accordance with the increase in CPI since 2000, it would be set at \$7,245.¹²⁵ Indeed, failure to adjust the amount of the incidental allowance to take account of inflation is a *de facto* reduction of the allowance.
178. As an ancillary point, the Association and Council request that the Commission recommend a change in the French terminology for the incidental allowance from the expression "faux frais" to "frais de fonction", since the former is an expression that does not aptly reflect the concept of an incidental allowance, and indeed gives the misleading impression that the expense in question is "false" or "artificial".

Recommendation: That the incidental allowance provided under s. 27(1) of the *Judges Act* be increased from \$5,000 to \$7,500 per judge per year. That the expression "faux frais" in the French version of the *Judges Act* be replaced with the expression "frais de fonction".

3. Representational Allowances

179. Subsection 27(6) of the *Judges Act*, provides that some judges may receive, as a representational allowance, reimbursement of reasonable travel and other expenses incurred in discharging their extra-judicial obligations and responsibilities.

¹²⁴ Drouin Report (2000) at 56 [JBD at tab 9].

¹²⁵ Report of Prof. Doug Hyatt at 5 [Appendix A].

180. The representational allowance for appellate chief justices was set at \$12,500 in 2000 by the Drouin Commission. The Drouin Commission also set the representational allowance for first-instance chief justices and associate chief justices at \$10,000. The McLennan Commission in 2004 set the representational allowance for regional senior judges at \$5,000. The representational allowances have not been increased since those dates. An increase in the representational allowance is warranted in light of inflation.
181. The representational allowance available under the *Judges Act* recognizes the special responsibility of chief justices and other senior judges in administering their courts in a manner that sustains public awareness and confidence in the judiciary.
182. We note that the appellate chief justices have the designation of chief justice of the province and are the leader of the judicial branch in that province. Throughout the year, appellate chief justices, first-instance chief justices, associate chief justices, and regional senior judges will incur expenses associated with representing the judicial branch and their courts in discharging special extra-curricular obligations that devolve on their office, including holding, arranging and attending events within the courts, the broader legal community, within government and the public. Chief justices, associate chief justices, and regional senior judges do not have access to any other funding for such expenses incurred in the performance of their office.
183. According to Professor Hyatt, if the representational allowances were adjusted in accordance with the increase in CPI since 2000 (for appellate chief justices, first-instance chief justices and associate chief justices) or 2004 (for regional senior judges), they would be valued as follows: \$18,113 for appellate chief justices, \$14,490 for first-instance chief justices and associate chief justices, and \$6,600 for regional senior judges.¹²⁶ A recommendation should also be made for corresponding increases for the allowance available to puisne judges of the Supreme Court of Canada and the Chief Justice of Canada under s. 27(6) of the *Judges Act*. Similar to the incidental allowance, failure to adjust the amount of the representational allowance to take account of twenty years of inflation is a *de facto* reduction to the amount of the allowance.

¹²⁶ Report of Prof. Doug Hyatt at 5 [Appendix A].

184. The Association and Council note that the representational allowance is an entitlement to the reimbursement of reasonable expenses associated with the exercise of extra-judicial duties by chief justices, associate chief justices and regional senior judges, subject to the auditing mandate of the Commissioner for Federal Judicial Affairs within the framework of recently reviewed guidelines.¹²⁷ As such, it is not a component of judicial compensation and judges who do not make use of the allowance, or who use only part of it, do not receive anything on account of the unused portion of the allowance.

Recommendation: That the representational allowance provided for under s. 27(6) of the *Judges Act* be increased as follows: from \$18,750 to \$25,000 under s. 27(6)(a); from \$12,500 to \$17,500 under s. 27(6)(c); from \$10,000 to \$15,000 under ss. 27(6)(b), (d), (e) and (f); and from \$5,000 to \$7,500 under s. 27(6)(g).

4. Life Insurance for Retired Chief Justices

185. The Council takes this opportunity to raise a discrete issue regarding life insurance for retired chief justices for the attention of the Commission.
186. When a chief justice steps down and elects supernumerary status, they receive the salary of a puisne judge. However, s. 43(1) of the *Judges Act* provides that where a chief justice has elected supernumerary status, they will receive an annuity based on the salary of a chief justice upon retirement, even though this was not their most recent salary. The annuity level reflects the higher-earning position as opposed to the most recent position.
187. This approach has not been reflected in the insurance program available to the judiciary. Pursuant to s. 41.2 of the *Judges Act*, the Treasury Board has established an insurance program for judges, which includes post-retirement life insurance (the “**Program**”). In contrast to the annuity scheme for former chief justices, the Program provides that post-retirement life insurance is equal to the final salary in the first year of retirement, and it decreases by 25% annually to a minimum of 25% of the adjusted final salary in the fourth year of retirement. The Program does not provide an exception for chief justices who stepped down from the position and who then elected supernumerary status, and

¹²⁷ Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs, Guidelines on the Representational Allowance dated April 1, 2020 [BED at tab 26].

whose final salary is that of a puisne judge. In other words, it creates a disincentive for chief justices to elect supernumerary status in a way that the *Judges Act* is designed explicitly to avoid with respect to the annuity.

188. The Council requests that the Commission recommend that the Treasury Board amend the Program to reflect the approach taken at s. 43(1) of the *Judges Act* and provide that post-retirement life insurance in the first year of retirement for those chief justices having elected supernumerary status will equal the salary of a chief justice.

Recommendation: That the Treasury Board amend the insurance program available to the judiciary to provide that post-retirement life insurance in the first year of retirement for those chief justices having elected supernumerary status will equal the salary of a chief justice.

5. Costs Associated with the Judiciary's Participation in a Referral to the Commission under s. 26(4) of the *Judges Act*

189. As reflected below in the section of the Association and Council's submission on costs, the Association and Council do not seek any variation to s. 26.3(2) of the *Judges Act*, pursuant to which the judiciary is entitled to reimbursement of two-thirds of the costs arising from its participation in the Commission's quadrennial inquiries. However, based on recent experience, the Association and Council do raise as an issue for the Commission's consideration the question of costs related to the judiciary's participation in referrals to the Commission under s. 26(4) of the *Judges Act*.
190. On May 31, 2019, the Minister of Justice referred an inquiry to be undertaken by the Rémillard Commission under s. 26(4) of the *Judges Act*. The Minister, in a letter addressed to the Commission, with copy to the Association, the Council, and the Prothonotaries of the Federal Court, asked the Commission to undertake an inquiry on the following matter:

[T]he effects on the adequacy of federal judicial compensation and benefits, if any, of an amendment to the *Judges Act* that would stop the accrual of pensionable service for any judge whose removal from office has been recommended by the Canadian Judicial Council.

191. The Association considers that the judiciary has a legal and constitutional duty, under the *Judges Act*, to participate in the work of the Commission, and to identify considerations relevant to a Commission's inquiry. That is so, whether the inquiry

concerns an infinitesimal number of judges, as was the case for the May 2019 referral, or all federally appointed judges, as is the case for quadrennial inquiries. Indeed, the very legitimacy of an inquiry pursuant to a Minister's referral depends on the judiciary's participation. Accordingly, on July 18, 2019, the Association made considered submissions in connection with the proposed amendment to the *Judges Act*.

192. The Association asked the Commission to recommend that the Government reimburse the Association's full costs to participate in the inquiry. The Rémillard Commission declined to make such a recommendation, referring to the provision for reimbursement of two-thirds of the judiciary's representational costs set out in s. 26.3(2) of the *Judges Act*.
193. The Association is a voluntary, non-profit organization. The financing of its activities, in the pursuit of its public interest objects, entirely depends on the annual membership dues of its members.
194. The Association's participation in the quadrennial inquiry of the Commission is a significant item of the Association's budget, which is built on an annual basis so as to accumulate sufficient funds to meet that expense every four (4) years. Those funds are necessary to cover the one-third of representational costs incurred during the quadrennial inquiry and not reimbursed by the Government under s. 26.3(2) of the *Judges Act*.
195. By contrast to the predictable expenditure on quadrennial inquiries, any given referral by the Minister to the Commission pursuant to s. 26(4) of the *Judges Act* is unexpected. Both the referral and its timing result from a unilateral decision by the Government. The expense associated with the Association's participation cannot be built into the Association's budget in the same way as its participation in the quadrennial inquiry of the Commission.
196. Even so, the Association, as the representative organization of the federally-appointed judiciary, is obliged to participate in the work of the Commission, and to identify considerations relevant to a Commission's inquiry. In such circumstances, it is submitted that fairness requires that the Association be fully reimbursed for the costs associated with its participation in a referral process initiated by the Minister, a process in which the Government participates with legal representation funded by the public purse.

197. For these reasons, the Association requests that the Commission recommend that the *Judges Act* be amended so as to provide that notwithstanding ss. 26.3(1) and (2) of the *Judges Act*, a representative of the judiciary (identified under s. 26.3(1)) who participates in an inquiry of the Commission pursuant to a referral under s. 26(4) is entitled to be paid the full costs of their participation in the inquiry, as determined under s. 26.3(3).

Recommendation: That the *Judges Act* be amended so as to provide that notwithstanding ss. 26.3(1) and (2) of the *Judges Act*, a representative of the judiciary (identified under s. 26.3(1)) who participates in an inquiry of the Commission pursuant to a referral under s. 26(4) is entitled to be paid the full costs of their participation in the inquiry, as determined under s. 26.3(3).

VI. COSTS

198. Under s. 26.3(2) of the *Judges Act*, the judiciary is entitled to reimbursement of two-thirds of the costs arising from its participation in the Commission's inquiry. The Block Commission recommended that this remain unchanged while the Levitt and Rémillard Commissions did not make any recommendation concerning the judiciary's costs.¹²⁸ The Association and Council do not at this stage seek to change this provision.

VII. SUMMARY OF RECOMMENDATIONS SOUGHT

199. The following is a summary of the recommendations sought by the judiciary:

Recommendation: That the judicial salary be increased by 2.3% on each of April 1, 2022 and April 1, 2023, exclusive of statutory indexing based on the IAI.

Recommendation: That the incidental allowance provided under s. 27(1) of the *Judges Act* be increased from \$5,000 to \$7,500 per judge per year. That the expression "faux frais" in the French version of the *Judges Act* be replaced with the expression "frais de fonction".

Recommendation: That the representational allowance provided for under s. 27(6) of the *Judges Act* be increased as follows: from \$18,750 to \$25,000 under

¹²⁸ The Rémillard Commission did consider a request by the Prothonotaries for full representational costs and recommend that 95% of their reasonable full indemnity costs be paid by the Government.

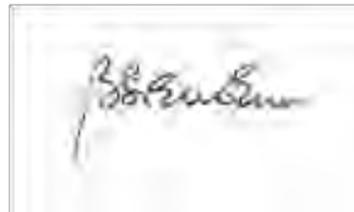
s. 27(6)(a); from \$12,500 to \$17,500 under s. 27(6)(c); from \$10,000 to \$15,000 under ss. 27(6)(b), (d), (e) and (f); and from \$5,000 to \$7,500 under s. 27(6)(g).

Recommendation: That the Treasury Board amend the insurance program available to the judiciary to provide that post-retirement life insurance in the first year of retirement for those chief justices having elected supernumerary status will equal the salary of a chief justice.

Recommendation: That the *Judges Act* be amended so as to provide that notwithstanding ss. 26.3(1) and (2) of the *Judges Act*, a representative of the judiciary (identified under s. 26.3(1)) who participates in an inquiry of the Commission pursuant to a referral under s. 26(4) is entitled to be paid the full costs of their participation in the inquiry, as determined under s. 26.3(3).

The whole respectfully submitted on behalf of the Canadian Superior Courts Judges Association and the Canadian Judicial Council.

Montréal, March 29, 2021



Pierre Bienvenu, Ad. E.
Jean-Simon Schoenholz
Norton Rose Fulbright Canada LLP
1 Place Ville Marie, Suite 2500
Montréal, Québec H3B 1R1

Azim Hussain
NOVAlex Law Firm Inc.
1195 Wellington Street, Suite 301
Montréal, Québec H3C 1W1

Counsel for the Canadian Superior Courts
Judges Association and the Canadian Judicial
Council

**APPENDIX A:
SUMMARY OF THE HISTORY OF
THE TRIENNIAL AND QUADRENNIAL COMMISSION PROCESSES**

1. Prior to 1981, advisory committees reviewed judges' compensation and made recommendations to the Government.¹²⁹ As noted by the Drouin Commission, this process was unsatisfactory because the advisory committee recommendations "generally were unimplemented or ignored", and "the process merely amounted to petitioning the government to fulfill its constitutional obligations."¹³⁰
2. In 1982, the Triennial Commission process was established. Under s. 19.3 of the *Judges Act* as it read at the time, the Triennial Commission was required to inquire into the adequacy of judicial compensation and to make recommendations to the Minister of Justice. The objective of the Triennial Commission process was to depoliticize the determination of judicial salaries and benefits in order to preserve judicial independence.
3. There was no obligation on the part of the Government under the Tribunal Commission process to respond or act upon the recommendations made by Triennial Commissions.
4. This proved to be a fundamental shortcoming, and no one disputes that the Triennial Commission process was a failure. The salary recommendations of the five Triennial Commissions were generally ignored, left unimplemented and often became the subject of a politicized debate.¹³¹
5. It is relevant to cite what the Scott Commission said, in 1996, in the twilight of the Triennial Commission process:

The purpose of the Commission was to ensure that, through the creation of a body which would be independent both of the judiciary and Government, Parliament would be presented with an objective and fair set of recommendations dictated by the public interest, having the effect of maintaining the independence of the judiciary while at the same time attracting those pre-eminently suited for judicial office. The theory was that, by way of such recommendations, emanating from regularly

¹²⁹ Two advisory committees were chaired by Irwin Dorfman, Q.C. (report issued on November 22, 1978) and Jean de Grandpré (report issued on December 21, 1981) respectively.

¹³⁰ Drouin Report (2000) at 2 [JBD at tab 9].

¹³¹ The reports of the Triennial Commissions were as follows: Lang Report (1983), Guthrie Report (1987), Courtois Report (1990), Crawford Report (1993), and Scott Report (1996) [BED at tabs 20-24].

convened independent commissions, the process would be de-politicized and judicial independence would be thus maintained.

While the idea was sound, the underlying assumptions appear to have been naïve. The result has been a failure in practice to meet the desired objectives. Since the first Triennial, there have been four Commissions (Lang (1983), Guthrie (1986), Courtois (1989) and Crawford (1992)). In spite of extensive inquiries and exhaustive research in each case, recommendations as to the establishment of judicial salaries and other benefits have fallen almost totally upon deaf ears. The reasons for this state of affairs have been largely political.¹³²

6. Previously, the Crawford Commission in 1993 had lamented Government delays in acting upon recommendations made by the Commission:

The respect shown for the concept of judicial independence in the design of the Triennial Commission process has been tainted by the business-as-usual attitude of successive Governments once the Commission reports have been presented to Ministers of Justice and tabled in Parliament. This failure to act with reasonable promptness cannot but lead to the entire review process losing credibility. This Commission notes, for example, that the legislation (Bill C-50) comprising the Government's response to the 1989 Commission on Judges' Salaries and Benefits (the Courtois Commission), was not introduced in Parliament until December 1991, and that by the end of the mandate of the current Commission, this relatively uncomplicated legislation had not yet been enacted.¹³³

7. The regrettable state of affairs of this important process was commented upon by former Chief Justice Lamer in 1994, in an address to the Council of the Canadian Bar Association, when he said that the Triennial Commission "looks good on paper, but it has one problem. It doesn't work. Why? Because the Executive and Parliament have never given it a fair chance."¹³⁴

A. The *PEI Reference*

8. In 1997, the Supreme Court of Canada in the *PEI Reference* explained that the Constitution requires the existence of a body such as a commission that is interposed between the judiciary and the other branches of the State. The constitutional function of

¹³² Scott Report (1996) at 7 [BED at tab 24].

¹³³ Crawford Report (1993) at 7 [BED at tab 23].

¹³⁴ The Honourable Chief Justice Lamer, "Remarks by the Rt. Honourable Antonio Lamer, P.C., Chief Justice of Canada, to the Council of the Canadian Bar Association Annual Meeting" (20 August 1994) at 10 [unpublished] [BED at tab 18].

this body is to depoliticize the process of determining changes to or freezes in judicial compensation.

9. This objective is achieved by entrusting that body with the specific task, at regular intervals, of issuing a report on the salaries and benefits of judges to the executive and the legislature. The Court said that the body must be independent, objective, and effective in order to be constitutional.¹³⁵ Any changes to judicial salaries without prior recourse to this body would be unconstitutional.¹³⁶
10. The existence of this body also ensures that the judiciary does not find itself in a position of having to negotiate its salary directly with the government, something that is fundamentally at odds with judicial independence.¹³⁷
11. A necessary component of the effectiveness of this body is the timely implementation of its recommendations, or a prompt response from the government in question providing legitimate reasons for a refusal to implement.¹³⁸

B. The Quadrennial Commission Process and the First Quadrennial Commission

12. Acting upon the constitutional imperative enunciated by the Supreme Court of Canada in the *PEI Reference*, Parliament amended the *Judges Act* in 1998 and established the Quadrennial Commission. A key aspect of these amendments was the requirement that the Minister of Justice respond to the recommendations of the Quadrennial Commission within six (6) months of receiving them. Since the mandate of the Commission began on September 1, and since it was required to issue its report within nine (9) months from the start of its mandate, the deadline for the issuance of the Minister's response was the end of November of the subsequent year.¹³⁹
13. The first Quadrennial Commission was chaired by Mr. Richard Drouin, QC, in 1999. The other members were Ms. Eleanore Cronk (now of the Ontario Court of Appeal) and

¹³⁵ *PEI Reference, supra* at paras. 169-175 [JBD at tab 4]; see also *Bodner, supra* at para. 16 [JBD at tab 6].

¹³⁶ *PEI Reference, supra* at para. 147 [JBD at tab 4].

¹³⁷ *PEI Reference, supra* at para. 186 [JBD at tab 4].

¹³⁸ *PEI Reference, supra* at paras. 179-180 [JBD at tab 4].

¹³⁹ As discussed below, Parliament amended the *Judges Act* in 2012 following the Levitt Report to change the start of the Commission's mandate to October 1, and to reduce the time in which the Minister of Justice must respond to the recommendations of the Quadrennial Commission to within four (4) months. In 2017, following the Rémillard Report, Parliament amended the *Judges Act* to change the start of the Commission's mandate from October 1 to June 1.

Mr. Fred Gorbet. The Drouin Report was issued on May 31, 2000. It was an impressive, well-reasoned report by any standard. The Drouin Commission took note that the Triennial Commissions had failed despite the goal of depoliticizing the process.¹⁴⁰

14. The Government's response to the Drouin Report marked an improvement as compared to previous Government responses to Triennial Commission reports. On December 13, 2000, the Government responded to the Drouin Report pursuant to s. 26(7) of the *Judges Act*. The Government accepted all but two of the Drouin Commission's recommendations,¹⁴¹ and amendments to the *Judges Act* implementing the Government's Response were adopted expeditiously, in June 2001.

C. The McLennan Commission

15. The second Quadrennial Commission, the McLennan Commission, was established in September 2003. It was chaired by Roderick McLennan, Q.C., and its two members were Gretta Chambers, C.C. and Earl Cherniak, Q.C. As required by the *Judges Act*, the Commission issued its report on May 31, 2004.
16. The principal issue of contention between the judiciary and the Government before the McLennan Commission was the determination of the amount of judicial salary. When the McLennan Commission began its inquiry, the salary of a puisne judge was \$216,600.

¹⁴⁰ Drouin Report (2000) at 2 [JBD at tab 9].

¹⁴¹ The two exceptions were eligibility for supernumerary status and reimbursement of costs of the judiciary before the Quadrennial Commission. Supernumerary judges are judges who are eligible to retire but choose instead to continue sitting. Their workload is determined in consultation with their respective chief justices. Sometimes the workload is full-time, and often is nearly so. In no event is it less than 50% of a full-time workload. The Drouin Commission had recommended that, effective April 1, 2000, judges have the right to elect supernumerary status for a period not exceeding ten years upon attaining eligibility for a full pension (Recommendation 8). In her response to the Drouin Report, the Minister indicated that the Government was not prepared to accept Recommendation 8 at that time. The reasons given included the need to consult the provinces and territories, the fact that the Supreme Court of Canada would soon consider, in *Mackin v. New Brunswick (Minister of Finance); Rice v. New Brunswick*, [2002] 1 S.C.R. 405, important constitutional issues relating to the status of supernumerary judges, and, more generally, the need for better information concerning the contribution of supernumerary judges. The judgment of the Supreme Court of Canada in *Mackin* was released on February 14, 2002. As for the intended consultations with the provincial and territorial governments, it was expected that they would be carried out in a timely fashion. In the event, it was only on August 19, 2003, that the judiciary was advised that the Government had decided to accept Recommendation 8. Moreover, the Government took the position that the necessary amendments to the *Judges Act* would only be made as part of the overall package of amendments that would follow the Government's response to the report of the subsequent commission, the McLennan Commission. Those amendments were only made in December 2006, six and a half (6½) years after the Drouin Commission's recommendation. In the meantime, judges who were eligible for this recommendation were deprived of its benefit. It is worth noting that, unlike a delay in the implementation of a salary recommendation, the delay in implementing Recommendation 8 could not be, and was not, remedied retroactively.

17. The Association and Council submitted to the Commission, based on the level of remuneration of traditional comparators, as applied in the Drouin Report, that the salary of a puisne judge should be increased to \$253,880 as of April 1, 2004, plus annual salary increments of \$3,000 in 2005, 2006 and 2007, in addition to indexation according to the Industrial Aggregate Index (“IAI”) provided in the *Judges Act*. For its part, the Government proposed an increase to \$226,300 as of April 1, 2004, inclusive of IAI for 2004, plus annual salary increments of \$2,000 in 2005, 2006 and 2007, in addition to IAI for 2005, 2006 and 2007. As the McLennan Commission observed, when the \$2,000 annual salary increments contemplated by the Government are taken into account, the Government’s proposal represented an increase of 7.25% over those years, in addition to IAI in 2005, 2006 and 2007.¹⁴²
18. The McLennan Commission recommended an increase for the salary of puisne judges to \$240,000 as of April 1, 2004, inclusive of IAI in that year, plus IAI effective April 1 in each of the next three years, as already provided for in the *Judges Act*. The Commission did not recommend annual salary increments, as proposed by the Government and supported by the Association and Council, in addition to IAI.
19. The Commission’s recommendation represented a one-time 10.8% increase for the four-year period commencing April 1, 2004, in addition to IAI in the years 2005, 2006 and 2007, as compared to the 7.25% increase proposed by the Government.

1. The Government’s response to the McLennan Report

20. The Government’s response to, and delayed partial implementation of, the McLennan Report was a source of grave concern for the judiciary. As elaborated below, the Association and Council observed that politicization was creeping into the process yet again, and was undermining the nascent and still fragile Quadrennial Commission process, much as the Triennial Commission process was undermined and ultimately came to fail.

¹⁴² McLennan Report (2004) at 23 [JBD at tab 10].

21. On November 20, 2004, the Minister of Justice issued the Government's response (the "**First Response**") to the McLennan Report, as required by s. 26(7) of the *Judges Act*.¹⁴³ The First Response accepted all but one¹⁴⁴ of the recommendations of the McLennan Commission.
22. With respect to judicial salary, the Minister stated in the First Response that the McLennan Commission had "engaged in a careful balancing of all the [statutory] factors"¹⁴⁵ and provided "thorough and thoughtful"¹⁴⁶ explanations for its conclusions. The Minister noted that the salary increase recommended by the McLennan Commission "appears reasonable".¹⁴⁷
23. On May 20, 2005, the Government introduced Bill C-51 to implement its acceptance of the McLennan Commission's recommendations, notably its salary recommendation. The Bill passed first reading and was supposed to be referred to committee after second reading. However, the Bill died on the order paper when Parliament was dissolved on November 29, 2005.

2. The newly elected Government's second response to the McLennan Report

24. A new Government was elected on January 23, 2006. Shortly after the new Government came to power, the then Minister of Justice purported to issue a second response to the McLennan Report on May 29, 2006 (the "**Second Response**").¹⁴⁸ On May 31, 2006, the Government tabled Bill C-17 in the House of Commons, which would implement the recommendations of the McLennan Report only to the extent that they were accepted in the Second Response.

¹⁴³ Response of the Government of Canada to the Report of the 2003 Judicial Compensation and Benefits Commission (November 20, 2004) [JBD at tab 10(a)].

¹⁴⁴ The Government refused to accept the McLennan Commission's recommendation that the judiciary be reimbursed for 100% of its disbursements and 66% of its legal fees. Instead, the Government's First Response proposed that the reimbursement be a total of 66% for all costs.

¹⁴⁵ Response of the Government of Canada to the Report of the 2003 Judicial Compensation and Benefits Commission (November 20, 2004) at 3 [JBD at tab 10(a)].

¹⁴⁶ Response of the Government of Canada to the Report of the 2003 Judicial Compensation and Benefits Commission (November 20, 2004) at 2 [JBD at tab 10(a)].

¹⁴⁷ Response of the Government of Canada to the Report of the 2003 Judicial Compensation and Benefits Commission (November 20, 2004) at 4 [JBD at tab 10(a)].

¹⁴⁸ Second response of the Government of Canada to the Report of the 2003 Judicial Compensation and Benefits Commission (May 29, 2006) [BED at tab 10(b)].

25. The Second Response contradicted the First Response. The Government no longer accepted the salary recommendation set out in the McLennan Report. In its Second Response, the Government proposed an increase to judicial salaries of 7.25% as of April 1, 2004.¹⁴⁹ There was no mention of the fact that this increase was the exact percentage increase that the Government had proposed in its submission to the McLennan Commission in 2003-2004. In effect, the Government's Second Response unilaterally imposed what the Government had proposed in the first place, as if the Commission process had been of no consequence.
26. The Second Response stated that the McLennan Commission's recommendations must be analyzed in light of the mandate and priorities upon which the Government had recently been elected.¹⁵⁰ A summary list of the new Government's budget priorities and measures of "fiscal responsibility" was given in the Second Response.¹⁵¹ It further stated that Canadians expect that expenditures from the public purse should be reasonable and generally proportional to these economic pressures and priorities, and that the McLennan Commission's salary recommendation did not pay heed to this reality.¹⁵²
27. Significantly, the Government did not attempt to argue that the economic conditions in Canada were not as strong as when the First Response had been made. In fact, the Second Response was delivered at a time when economic conditions in Canada were very strong, with a real economic growth of 2.8% for 2006¹⁵³ and the Government having a budgetary surplus of \$4.7 billion¹⁵⁴ in the first quarter of 2006 and of \$13.2 billion for the fiscal year 2005-2006.¹⁵⁵

¹⁴⁹ Second response of the Government of Canada to the Report of the 2003 Judicial Compensation and Benefits Commission (May 29, 2006) at 2 [BED at tab 10(b)].

¹⁵⁰ Second response of the Government of Canada to the Report of the 2003 Judicial Compensation and Benefits Commission (May 29, 2006) at 4, 6 [BED at tab 10(b)].

¹⁵¹ Second response of the Government of Canada to the Report of the 2003 Judicial Compensation and Benefits Commission (May 29, 2006) at 6 [BED at tab 10(b)].

¹⁵² Second response of the Government of Canada to the Report of the 2003 Judicial Compensation and Benefits Commission (May 29, 2006) at 7 [BED at tab 10(b)].

¹⁵³ Statistics Canada, Catalogue #13-016-X, Economic accounts key indicators, Canada, at 22. The indicator is the real gross domestic product (GDP) [BED at tab 16].

¹⁵⁴ Department of Finance Canada, "The Fiscal Monitor", January to March 2006. The budgetary surplus was \$1.7 billion in January 2006 and \$4.1 billion in February 2006. In March 2006, there was a budgetary deficit of \$1.1 billion [BED at tab 15].

¹⁵⁵ Department of Finance Canada, "Fiscal Reference Tables", October 2011 [BED at tab 17].

28. On June 2, 2006, counsel for the Association wrote to the Minister of Justice to protest the issuance of the Second Response and to invite the Government to reconsider the position adopted in the Second Response. The Association also expressed the hope that Bill C-17 would be amended in the committee stage.
29. The Association's letter also made the point that the so-called reasons put forward in the Second Response were not "legitimate reasons" for departing from the Commission's salary recommendation, as required by the relevant constitutional jurisprudence.¹⁵⁶
30. On July 31, 2006, the Minister of Justice responded by simply stating that the Government had regard for the principles set out in the *PEI Reference* and *Bodner* in developing its Second Response.¹⁵⁷ The Minister omitted to respond to the Association's point that the Second Response was statutorily and constitutionally invalid as a question of process, and constitutionally invalid as a question of substance.
31. The Second Response was implemented through Bill C-17,¹⁵⁸ which received Royal Assent on December 14, 2006.¹⁵⁹ Puisne judges' salary was fixed retroactively at \$232,300 as of April 1, 2004, rather than at \$240,000 had the McLennan Commission's recommendation and the First Response been implemented. At the beginning of the following Quadrennial Commission cycle, the salary for puisne judges, statutorily adjusted by the IAI, was \$252,000 as of April 1, 2007, rather than \$262,240 had the McLennan Commission's recommendation and the First Response been implemented.

¹⁵⁶ The Supreme Court in the *PEI Reference*, *supra* at para. 183 spoke of the need for the government to provide a "legitimate reason" for refusing to accept commission recommendations [JBD at tab 4]. The Supreme Court had occasion to elaborate on that requirement in *Bodner*, *supra* at paras. 23-27 [JBD at tab 6].

¹⁵⁷ The statement in *Bodner*, *supra* that the process appears to be working satisfactorily at the federal level (para. 12), requires context. *Bodner* addressed the nascent commissions in four provinces, set up in response to the *PEI Reference*, *supra*. It was decided at a point in time (July 2005) after the Government's First Response to the McLennan Report had been given, and before the Second Response (May 2006). Accordingly, it was possible at that time for the Supreme Court to point to the Quadrennial Commission process for federally appointed judges as appearing to be working satisfactorily. Subsequent events proved otherwise.

¹⁵⁸ *An Act to amend the Judges Act and certain other Acts in relation to courts*, S.C. 2006, c. 11.

¹⁵⁹ The fact that the majority opposition parties did not amend Bill C-17 cannot be taken as Parliamentary acceptance of the way in which the Government conducted itself. Opposing Bill C-17 or proposing to amend it with the risk of defeating it carried with it the probability of the proverbial Pyrrhic victory: the Bill would have been defeated, thereby communicating Parliament's displeasure with the conduct of the Government, but the judiciary would be left with the status quo, which was even less than what the newly elected Government was prepared to accept in its Second Response. This would have been particularly unfair to judges eligible to elect supernumerary status pursuant to a recommendation from the Drouin Report in 2000 that had yet to be implemented. The dilemma was set out in Senator Jaffer's speeches in the Senate on December 6 and December 13, 2006 [BED at tab 4].

3. The inconsistency of the Second Response with applicable constitutional principles

32. The *Judges Act* does not contemplate multiple government responses. The Association and Council are firmly of the view that multiple responses undermine the cardinal constitutional requirement of effectiveness and are inconsistent with the Supreme Court's rationale for requiring of government that it formally respond, with diligence, to a Commission report. While the First Response was issued under, in accordance with, and within the time-limit set out in the *Judges Act*, the Second Response has no status whatsoever under the *Judges Act*¹⁶⁰ or the constitutional process expounded in the *PEI Reference*.
33. The Second Response, by a newly elected government, also served to politicize the Quadrennial Commission process since such a response was sought to be justified on the basis of the new Government's priorities. The Association and Council submit that the Second Response was, in essence, the expression of a newly elected Government's disagreement, for political reasons, with a previous government's formal response to the McLennan Report.¹⁶¹
34. The Association and Council also considered that the inordinate delay of 2½ years between the issuance of the McLennan Report and the implementation of the flawed Second Response undermined the effectiveness of the process, in addition to depriving members of the judiciary of the time value of the salary increase that the Government finally accepted and the actual time lost for those judges who would have been able to elect supernumerary status earlier had the Government implemented that recommendation more promptly.
35. The Association and Council submitted these concerns to the Block Commission, which agreed that they were well-placed. The Block Report stated in this regard:

¹⁶⁰ Section 26(7) of the *Judges Act* provides: "The Minister of Justice shall respond to a report of the Commission within six months after receiving it." The statute makes no allowance for a further report. The Block Commission expressed serious concern about the issuance of more than one response, see Block Report (2008) at paras. 42-45 [JBD at tab 11].

¹⁶¹ The Block Commission correctly observed that judicial independence cannot be seen as just another government priority, and that there was no statutory justification for increases in judicial compensation to be measured against the "expenditure priority that the Government has accorded to attracting and retaining professionals of similarly high qualities and capacity within the federal public sector", Block Report (2008) at para. 58 [JBD at tab 11].

42. Without commenting on the substance of the second Government response, we wish to express our concern with the issuance of more than one response in principle. As the Association and the Council note, such a practice is not provided for under the current process. Not only does the issuance of a second response not conform to the current process, it also has significant Constitutional implications.

43. Apart from concerns about whether a second response may have the effect, real or perceived, of threatening the apolitical nature of the Commission process, it also has the very real effect of introducing an additional step and therefore additional delay in a process that imposes strict timelines on all parties involved. In this case, the second response was issued 18 months after the first response, and 18 months after the expiry of the legislative deadline for responding to a Commission report under the *Judges Act*. Although the Government tabled draft legislation almost immediately after issuing the second response, this still resulted in an additional four-month delay which could have been avoided had the new Government moved to re-introduce legislation reflecting the first response upon being elected.

44. The Commission acknowledges the potential challenges of advancing a legislative agenda faced by a minority government. This does increase the possibility that legislation tabled to enact the Government responses to Commission recommendations could die on the order table, as occurred in November 2005. Should this occur again in the future, we submit that the integrity of the Commission process is only maintained if the newly elected Government proceeds with the process of implementation, even where the election has resulted in a change of Government. Any deviation from the process as currently outlined raises questions about whether a Commission's recommendations have had a meaningful effect on the legislative outcome and risks undermining the integrity of the Commission process.

45. While the Commission's effectiveness is most important in the context of the preservation of judicial independence, on a related note, the perceived effectiveness of the Commission is likely to influence the ability of the parties to convince nominees to accept appointment to future Commissions. Advisory committees, Triennial Commissions and Quadrennial Commissions have been populated by individuals who considered it an honour to serve the public interest in this capacity; the current Commission is no exception. However, continuing to attract suitable members for future Commissions will depend to a large extent on the ability to assure them that they will be participating in a process that is independent, objective and effective.¹⁶²

¹⁶² Block Report (2008) at paras. 42-45 [JBD at tab 11]. See also the evidence of Mr. E. Cherniak, QC to the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights (Meeting No. 24, October 24, 2006), 39th Parliament, 1st Session [BED at tab 3].

D. The Block Commission

36. The third Quadrennial Commission, the Block Commission, was established in October 2007. It was chaired by Sheila Block, and its two members were Paul Tellier, C.C., Q.C. and Wayne McCutcheon. The Commission issued its report on May 30, 2008.

37. Apart from process issues related to the serious concerns expressed by the judiciary with the Government's lack of solicitude for the Quadrennial Commission process, as exemplified by its tabling of the Second Response, discussed above, the principal issue before the Block Commission was the determination of the judicial salary for the puisne judges. The Commission also made a number of other substantive recommendations.

1. Salary and other substantive recommendations

38. When the Block Commission began its inquiry, the salary of a puisne judge was \$252,000. The Association and Council proposed a salary increase of 3.5% as of April 1, 2008, and 2% for 2009, 2010, and 2011, in addition to IAI. Under this proposal, the salary of puisne judges at the end of the Block Commission's mandate, *i.e.* as of April 1, 2011, would have been \$302,800. The actual salary of puisne judges as at April 1, 2011, was \$281,100.

39. The Government proposed a salary increase of 4.9% as of April 1, 2008, inclusive of IAI, which was 3.2% on that date, for a proposed net increase of 1.7%. For the subsequent years, it proposed nothing except to leave IAI in place. IAI was 2.8% on April 1, 2009, 1.6% on April 1, 2010, and 3.6% on April 1, 2011. Under the Government's proposal, the salary of puisne judges would thus have been \$286,000 as of April 1, 2011.

40. The Government's proposed increase as of April 1, 2008, of 4.9% inclusive of IAI, necessarily meant that the Government was of the view that, as of April 1, 2008, some kind of increase was indeed appropriate, even though it was not of the same order of magnitude as that proposed by the Association and Council.

41. The Block Commission reviewed the various comparators proposed by the parties, ultimately deciding that DM-3s and lawyers in private practice were the appropriate comparator groups to arrive at recommendations on judicial salaries. The Block Commission rejected the Government's position that the most relevant comparator

group was all of the strata among the most senior federal public servants, namely EX 1-5, DM 1-4, and Senior LA (lawyer cadre).

42. The Block Commission also rejected as unhelpful the Government's attempt to use the pre-appointment income data of judges as support for the argument that current judicial salaries are not a disincentive to attracting significant numbers of judges who enjoyed high pre-appointment incomes. The judiciary had objected to the collection and use of this data because of concerns for individual privacy, the unreliability of the data and its lack of relevance.
43. The Block Commission came to the conclusion that the appropriate comparator among senior deputy ministers, namely DM-3s and DM-4s, was the midpoint of the DM-3 salary range plus one-half of the maximum performance pay¹⁶³ for which DM-3s are eligible. As for lawyers in private practice, the Block Commission noted that there was no certainty that the Government would continue to be successful in attracting outstanding judicial candidates from the senior Bar in Canada if the income spread between lawyers in private practice and judges were to increase markedly.
44. Using the comparator of the midpoint of the DM-3 salary range¹⁶⁴ plus one-half of eligible performance pay, the Block Commission noted that the resulting figure for DM-3s was \$276,632 for the 2007-2008 fiscal year. The salary of puisne judges was \$252,000 in that year, or 91% of the DM-3 comparator.¹⁶⁵
45. To achieve "rough equivalence" with the DM-3 salary range midpoint plus one-half eligible performance pay, the Block Commission recommended an increase of 4.9%, inclusive of IAI, for a salary of \$264,300 effective April 1, 2008, and an increase of 2% for each of 2009, 2010, and 2011, in addition to IAI.

¹⁶³ In the July 2011 report of the Advisory Committee on Senior Level Retention and Compensation, the Committee used the expression "performance pay" as a synonym for at-risk pay, although the Government continues to refer to the variable part of the compensation paid to DMs, including bonuses, as "at-risk pay" [BED at tab 14].

¹⁶⁴ "Midpoint" should not be confused with median. The midpoint figure is simply the halfway point of the theoretical salary range, whereas the median figure would be the actual salary of the person falling in the middle of the range of persons arranged from lowest to highest. The average salary is a different concept from both the midpoint and the median in that it reflects the relative weight of the range of salaries given that it takes into account the combination of the salary figures and the number of people earning them.

¹⁶⁵ Block Report (2008) at para. 119 [JBD at tab 11].

46. If the Block Commission's recommendation had been implemented, the salary for puisne judges in the 2011-2012 fiscal year would have been \$302,800, a figure roughly equivalent to the figure of \$303,249.50, which was the midpoint of the DM-3 salary range plus one-half of eligible performance pay for 2011-2012. The actual salary of puisne judges for 2011-2012 was \$281,100. For comparison purposes, the overall *average* DM-3 compensation for the 2010-2011 fiscal year was \$331,557.
47. In addition to its salary recommendation, the Block Commission made recommendations regarding the retirement annuity of senior judges of the territorial courts, representational allowances, and an appellate differential.

2. Observations and recommendations as to process

48. The Block Commission made a number of important observations relating to process, an overriding one being that Quadrennial Commissions should serve as the guardian of the Quadrennial Commission process. The Block Commission expressed the view that process-related issues should be the subject neither of direct discussions between the Government and the judiciary, which are inadvisable, nor of litigation before the courts, if at all possible, the latter being an option that must be "carefully weighed".¹⁶⁶ The Block Commission added:

37. The parties nevertheless require access to a forum where concerns related to process can legitimately be raised. It is our view that Quadrennial Commissions, by virtue of their independence and objectivity, are well-placed to serve as that forum and to offer constructive comments on process issues as they arise. While the structure and mandate of the Commission are outlined in statute, any question of process that affects the independence, objectivity or effectiveness of the Commission is properly within its mandate. It is entirely appropriate and arguably imperative that the Commission serve as guardian of the Quadrennial Commission process and actively safeguard these Constitutional requirements.

49. In addition to its concerns with the issuance of the Second Response, another important observation contained in the Block Report relates to the need to respect, and reflect in the future submissions of the parties, the consensus that has emerged around particular

¹⁶⁶ Block Report (2008) at paras. 33 ff [JBD at tab 11].

issues during a previous Commission inquiry.¹⁶⁷ The Block Commission gave as an example of such an issue the relevance of DM-3 as a comparator.

3. The Government's response to the Block Report

50. Under the *Judges Act*, the Minister of Justice was required to respond to the Block Report by November 30, 2008, six months after receiving it. This statutory deadline came and went without a response being made by the Minister, as required by the Act.¹⁶⁸
51. On February 11, 2009, well beyond the strict statutory deadline, the Minister of Justice issued a response declining to implement, at that time, any of the recommendations made by the Block Commission. Importantly, the Minister's response did not reject any of the Commission's recommendations. Rather, the Minister invoked the economic crisis that began in late 2008 as the reason for the Government's decision.
52. The Association issued a press release on February 11, 2009, stating that federally appointed judges recognized that the Canadian economy was facing unprecedented challenges calling for various temporary measures. However, it emphasized that the applicable constitutional principles would require that the Block Commission's recommendations be reconsidered once the economic situation improved. The Association also expressed its deep concern about the Minister of Justice's failure to respect the statutory deadline for issuing his response to the Block Report.

E. The Levitt Commission

53. The fourth Quadrennial Commission, the Levitt Commission, was established in December 2011. It was chaired by Brian Levitt, and its two members were Paul Tellier, C.C., Q.C., and Mark Siegel. The Commission issued its report on May 15, 2011.
54. As with the Block Commission, the principal issue before the Levitt Commission was the determination of the judicial salary for puisne judges. Integral to the Commission's consideration of this issue, however, was the Government's unexpected request that the Commission recommend that the annual adjustments to judicial salaries based on the

¹⁶⁷ Block Report (2008) at paras. 21 and 201 [JBD at tab 11]

¹⁶⁸ *Judges Act*, s. 26(7) [JBD at tab 3].

IAI be capped at 1.5%. The Levitt Commission also articulated a number of concerns with the future of the Commission process itself.

1. Salary and other substantive recommendations

55. The salary of a puisne judge was \$281,100 when the Levitt Commission began its inquiry. The Association and Council proposed that the Levitt Commission adopt, prospectively commencing in the first year of the quadrennial period, the Block Commission's recommendations. This would have resulted in a 4.9% increase as of April 1, 2012 inclusive of IAI, and increases of 2% for each of 2013, 2014 and 2015, in addition to IAI.
56. The Government proposed that judicial salaries be maintained at their current level, and that salary adjustments based on the IAI be limited to an annual increase of 1.5% for the quadrennial period. The Government admitted that it expected that this proposal would result in a reduction in individual judicial salaries in real terms.¹⁶⁹
57. The Levitt Commission rejected the Government's proposed cap on IAI. The Levitt Commission found that the legislative history of IAI "clearly indicates that it was intended to be a key element of the architecture of the process for determining judicial remuneration without affecting judicial independence and, as such, not to be lightly tampered with."¹⁷⁰ The Levitt Commission further found that the cost of retaining the existing statutory indexation as opposed to imposing a 1.5% cap would have only a marginal incremental cost to the public purse.
58. The Levitt Commission then considered the parties' arguments on the appropriate comparator groups and concluded that a "rough equivalence" with the DM-3 salary range midpoint plus one-half eligible performance pay was a "useful tool in arriving at a judgment as to the adequacy of judicial remuneration, because this concept reflects the judgmental (rather than mathematical) and multi-faceted nature of the enquiry."¹⁷¹

¹⁶⁹ Submission of the Government of Canada to the Levitt Commission, December 23, 2011, footnote 10 [BED at tab 7].

¹⁷⁰ Levitt Report (2012) at para. 51 [JBD at tab 12].

¹⁷¹ Levitt Report (2012) at para. 48 [JBD at tab 12].

59. The Levitt Commission rejected the Government's argument that it should depart from the practices of previous Quadrennial Commissions and consider all persons paid from the public purse, or at least consider the average salary of deputy ministers without variable pay, if it felt the need to use a public sector comparator group. Aside from questioning the merits of the Government's argument, the Levitt Commission found that adopting a comparator group that was consistent with comparator groups used by previous Quadrennial Commissions furthered the goals of the *Judges Act*.

30. The Government took exception to the Commission's position with respect to recommendation 14 of the Block Commission as applied to the selection of the public sector comparator group. Recommendation 14 stated that:

[w]here consensus has emerged around a particular issue during a previous Commission inquiry, in the absence of demonstrated change, such consensus be taken into account by the Commission and reflected in the submissions of the parties.

While the Commission reached its conclusion based on its own work, it also concluded that the Government's position in this regard is counterproductive to the attainment of one of the objectives for judicial compensation mandated by the Judges Act, namely the attraction of outstanding candidates to the judiciary. The more certainty about the conditions of employment that can be provided to a candidate contemplating a mid-life career change to the judiciary, the lower will be the barriers to attracting the most successful candidates. By introducing an unnecessary degree of uncertainty about future remuneration, the Government's position that the comparator group is to be re-litigated anew every four years sacrifices efficacy on the altar of process.

31. It is the Commission's position that, while the appropriate public sector comparator group is a proper subject for submissions to a Quadrennial Commission, the onus of establishing the need for change lies with the party seeking it. The Commission believes that this approach strikes an appropriate balance between certainty, on the one hand, and flexibility to respond to changing circumstances, on the other. In this instance, the Government has failed to discharge that onus in regards to its argument that the DM-3 comparator be displaced by a broader comparator group, or no comparator at all.

60. Using the comparator of the midpoint of the DM-3 salary range plus one-half of eligible performance pay, the Levitt Commission noted that the resulting figure for DM-3s was \$303,249.50 for the 2011-2012 fiscal year. The salary of puisne judges was \$281,100 in that year, or 7.3% less than the DM-3 comparator.

61. The Levitt Commission noted that while the 7.3% gap between the DM-3 comparator and the salary of puisne judges “tests the limits of rough equivalence”, the salary of puisne judges did not require any further adjustments as long as IAI was maintained in its current form for the quadrennial period.
62. In addition to its salary recommendation, the Levitt Commission recommended, as had the Block Commission, that puisne judges sitting on provincial and federal appellate courts receive a salary differential of 3% above puisne judges sitting on provincial and federal trial courts and made further recommendations concerning supernumerary status, representational allowances and annuities for certain categories of the judiciary.

2. Observations and recommendations as to process

63. Along with making recommendations on substantive matters, the Levitt Commission addressed a number of procedural issues that it believed “go to the very heart of the effectiveness of the mechanisms contemplated by the Supreme Court of Canada” in *Bodner* and the *PEI Reference*.¹⁷²
64. The Levitt Commission rejected the Government’s position that it did not have any jurisdiction to deal with process issues, finding that each Quadrennial Commission has an important role to play in overseeing the evolution of the process and “actively safeguarding the constitutional requirements.”¹⁷³
65. The Levitt Commission stated that it was evident there was “growing concern that the Commission process is losing credibility with a key stakeholder group, namely the judiciary, and, accordingly, that the Quadrennial process is in grave danger of ending up where the Triennial process did.”¹⁷⁴ The Levitt Commission was so concerned about the fate of the Quadrennial Commission process that it specifically asked the Government and the judiciary to file post-hearing submissions addressing the question “[w]hat should be done to avoid that the Quadrennial Commission process suffer the same fate as the Triennial Commission [...]?”

¹⁷² Levitt Report (2012) at para. 85 [JBD at tab 12].

¹⁷³ Levitt Report (2012) at para. 88 [JBD at tab 12].

¹⁷⁴ Levitt Report (2012) at para. 92 [JBD at tab 12].

66. The Levitt Commission made four recommendations that it hoped would help strengthen the process. First, the Levitt Commission recommended that the Government, when drafting its response, take into account not just the perspective of reasonable, informed members of the public but the judiciary as well. The Levitt Commission was concerned that any response that ignored the judiciary's perspective would only further exacerbate the existing credibility issues:

The Commission does not believe that the constitutional objectives of this process can be met if the Government does not feel a need to be concerned that a reasonable, informed judge be satisfied that throughout the process the Government participated in good faith and in a respectful and non-adversarial manner that reflects the public interest nature of the proceedings. The judiciary constitutes a stakeholder in this process with a weighty interest. This process can be successful only if both the Government and the judiciary, acting reasonably, believe it is effective. Additionally, in omitting any focus on the judiciary, the Government's submission betrays what the Commission believes is at the root of the judiciary's growing dissatisfaction with the process.¹⁷⁵

67. Second, the Levitt Commission emphasized the importance of the Government's response complying with the Supreme Court of Canada's decision in *Bodner*, and warned that failure to do so could lead to litigation.
68. Third, the Levitt Commission recommended that when consensus has emerged around a particular issue during a previous Commission inquiry, that, in the absence of demonstrated change, the Commission should take this consensus into account and it should be reflected in the parties' submissions. The Levitt Commission found that this position was entirely consistent with the Supreme Court of Canada's decision in *Bodner*. The Levitt Commission rejected the Government's position that a Commission could only adopt a previous Commission's recommendations if it reviewed the transcript of evidence before that Commission.
69. Finally, the Levitt Commission commented on what it saw as the "troubling" adversarial nature of the Quadrennial Commission process. The Levitt Commission accordingly recommended that the Government and the judiciary examine methods whereby the Commission process can be made less adversarial and more effective.

¹⁷⁵ Levitt Report (2012) at para. 99 [JBD at tab 12].

70. The Levitt Commission concluded its report by reiterating its concern about the future of the Quadrennial process:

In closing, the Commission wishes to reiterate its concern for the current health and future of the Quadrennial process. The Commission believes that a robust and timely response by the Government to this Report is essential to maintain the confidence of the judiciary in the process. The Commission also believes that a joint “lessons learned” exercise based on the four Commission processes which have taken place over the past twelve years would be both timely and legal. The Commission hopes and expects that such an exercise would result in both the Government and the judiciary “recommitting” to the Quadrennial process, and believes it likely that the exercise would result in a more efficient process and a greater satisfaction of all stakeholders with the outcome of future Quadrennial Commission processes.¹⁷⁶

3. The Government’s response to the Levitt Report

71. On October 12, 2012, the Minister of Justice issued the Government’s response to the Levitt Report.
72. The Government accepted the Levitt Commission’s recommendations that judicial salaries should continue to be automatically indexed every April 1 based on IAI, that all retirement benefits currently enjoyed by chief and associate chief justices should be extended to the three senior northern judges, and that the senior family law judge in Ontario should receive the same representational allowance as all Ontario senior regional judges.
73. The Government rejected the Commission’s recommendation that judges of appellate courts receive a salary differential.
74. The Government did not respond in detail to the Levitt Commission’s process recommendations. The Government reiterated its position that each Quadrennial Commission must consider the parties’ arguments anew and not simply adopt the recommendations of previous Commissions. With respect to the recommendation calling for respect of the consensus around particular issues that may have emerged during a previous Commission inquiry, – which quite plainly meant to refer to a consensus arising out of the report(s) of previous Quadrennial Commission(s) –, the Government’s

¹⁷⁶ Levitt Report (2012) at para. 121 [JBD at tab 12].

response contained the surprising observation that no consensus could arise on any issue unless the *main parties* were in agreement, an observation that is ill-founded as a matter of simple logic.

75. The Government's response stated that it would amend the *Judges Act* to improve the timeliness of the Commission process by reducing the time for the Government's response from six months to four months and establishing an express obligation on the Government to introduce implementing legislation in a timely manner. Finally, the Government stated that it was "open to exploring with the judiciary approaches that would make the process less adversarial and thereby improve its overall effectiveness."

4. Amendments to the *Judges Act*

76. The Government made the above-mentioned amendments to the *Judges Act* through the omnibus *Jobs and Growth Act, 2012*. The amendments to the *Judges Act* changed the Quadrennial Commission's start date from September 1 to October 1, reduced the Minister of Justice's time to respond to the Quadrennial Commission's report from six (6) months to four (4) months, and specified that the Minister had to introduce a bill to implement the response "within a reasonable period."
77. In 2014, through the *Economic Action Plan 2014 Act, No. 2*, the Government amended the *Judges Act* and the *Federal Courts Act* to include Federal Court prothonotaries within the scope of the Quadrennial Commission's statutory mandate.

F. The Rémillard Commission

78. The fifth Quadrennial Commission, the Rémillard Commission, was established in December 2015. It was chaired by Gil Rémillard, and its two members were Margaret Bloodworth and Peter Griffin. The Commission issued its report on June 30, 2016.
79. The principal issue before the Rémillard Commission was the determination of the judicial salary for puisne judges. As part of its inquiry, the Rémillard Commission had to consider whether to recommend, as proposed by the Government, that the indexation of judicial salaries be based on the CPI rather than the IAI.

1. Salary and other substantive recommendations

80. The salary of a puisne judge was \$308,600 when the Rémillard Commission began its inquiry. The Association and Council proposed that the Rémillard Commission recommend an 2% increase on April 1, 2016 and April 1, 2017, and a 1.5% increase on April 1, 2018 and April 1, 2019, in addition to the annual IAI adjustment.
81. The Government proposed that judicial salaries be maintained at their current level. They also submitted that annual salary adjustments should be based on the CPI rather than the IAI, as set out in the *Judges Act*.
82. The Rémillard Commission rejected the Government's proposed replacement of the IAI adjustment with the CPI. The Rémillard Commission reaffirmed the Levitt Commission's warning that "the IAI adjustment as intended to be a key element in the legislative architecture governing judges' salaries and should not be lightly tampered with."¹⁷⁷ The Rémillard Commission recognized that the IAI adjustment reflected a choice to "adjust salaries in accordance with the measure that reflects changes in the average income of Canadian, not in accordance with the index that measures only changes in the cost of living, as is done for retirement annuities."¹⁷⁸
83. The Rémillard Commission also rejected the Government's attempt to focus on broader trends in public sector compensation rather than the DM-3 comparator. The Rémillard Commission recognized that "the DM-3 comparator remains worthwhile for its long-term use, consistency, and objectivity."¹⁷⁹
84. Using the comparator of the midpoint of the DM-3 salary range plus one-half of eligible performance pay, the Rémillard Commission noted that the 7.3% gap between the DM-3 comparator and judges' salaries had reduced significantly to about 2% in 2015, with the gap projected to close completely during the Rémillard Commission's term. The Rémillard Commission noted that these figures suggested that "indexation in accordance with the IAI is serving its intended function."¹⁸⁰

¹⁷⁷ Rémillard Report (2016) at para. 38 [JBD at tab 13]. See also Levitt Report (2012) at para. 51 [JBD at tab 12].

¹⁷⁸ Rémillard Report (2016) at para. 42 [JBD at tab 13].

¹⁷⁹ Rémillard Report (2016) at para. 52 [JBD at tab 13].

¹⁸⁰ Rémillard Report (2016) at para. 56 [JBD at tab 13].

85. The Rémillard Commission concluded that judicial compensation was sufficient to continue to attract outstanding candidates, reiterating that “the IAI is currently achieving the objective it was intended to: ensuring that judges’ salaries keep pace with increases in the salaries of Canadians, whom judges serve.”¹⁸¹
86. The Rémillard Commission also concluded that the gap between the average private sector lawyer’s income and judge’s salary, including the value of the judicial annuity, appears to be closing. It recommended that effective April 16, 2016, the judicial salary should be set at \$314,100.

2. Observations and recommendations as to process

87. Along with making recommendations on substantive matters, the Rémillard Commission recommended that the Government consider alternatives to avoid future election periods jeopardizing the nine-month completion date for the Commission’s report, set out at s. 26(2) of the *Judges Act*. The intervention of the general election in 2015 had delayed the commencement of the Commission’s inquiry. In making its recommendation, the Rémillard Commission reaffirmed that “the Quadrennial Commission process is constitutionally and statutorily mandated, and must be complied with.”¹⁸²
88. While the Rémillard Commission did not make any further recommendations as to process, it did endorse the Levitt Commission’s comments on the need for the parties to “pursue as collaborative and cooperative a process – and reaction to the recommendations – as possible.”¹⁸³
89. The Rémillard Commission concluded as follows :

We join past Commissions in urging that great care be taken to preserve the integrity of the Quadrennial Commission process. A robust and timely response by the Government to the Quadrennial Commission process is an essential component of maintaining that integrity and ensuring the judiciary’s continued confidence in the process.¹⁸⁴

¹⁸¹ Rémillard Report (2016) at para. 84 [JBD at tab 13].

¹⁸² Rémillard Report (2016) at para. 208 [JBD at tab 13].

¹⁸³ Rémillard Report (2016) at para. 218 [JBD at tab 13] citing Levitt Report (2012) at paras. 112-117 [JBD at tab 12].

¹⁸⁴ Rémillard Report (2016) at para. 243 [JBD at tab 13].

3. The Government's response to the Rémillard Report

90. On October 31, 2016, the Minister of Justice issued the Government's response to the Rémillard Report.
91. The Government accepted the Rémillard Commission's compensation-related recommendations. In particular, "in light of the Commission's careful analysis of the arguments and evidence on the issue", the Government accepted the recommendation that judges' salaries should continue to be adjusted annually on the basis of increases in the IAI.
92. The Government also took up the Rémillard Commission's recommendation to explore means of ensuring that the statutory time periods set out in the *Judges Act* are complied with. The Government's response stated that it would amend the *Judges Act* to set June 1, 2020 as the date for the commencement of the next Commission's inquiry, with subsequent commissions to commence on June 1 every four years thereafter. The Government was of the view that fixed start dates for the Commission process were the best way to ensure compliance with statutory time periods.

4. Amendments to the *Judges Act*

93. The Government implemented the recommendations made in the Rémillard Commission's June 2016 report through the omnibus *Budget Implementation Act, 2017, No. 1*. Notably, the amendments to the *Judges Act* changed the Quadrennial Commission's start date from October 1 to June 1.

5. Inquiry on Proposed Amendment to the *Judges Act*

94. On May 31, 2019, the Minister of Justice requested, pursuant to s. 26(4) of the *Judges Act*, that the Rémillard Commission conduct an inquiry and report on the effect on the adequacy of federal judicial compensation and benefits of a proposed amendment to the *Judges Act* that would stop the accrual of pensionable service for any judge whose removal from office has been recommended by the Council. The Association made submissions in support of the proposed amendments.
95. The Rémillard Commission concluded that the proposed amendment would not impact the adequacy of the salaries and other amounts payable under the *Judges Act* or the adequacy of judges' benefits generally. Moreover, it found the proposed amendment

would have no impact on the ability to recruit outstanding candidates for the judiciary. Instead, it concluded that the proposed amendment would be a reasonable measure to contribute to continued public confidence in the judicial system. The Commission expressed reservations about the Minister's proposal to apply the changes on the day they come into force to judges who are already the subject of a recommendation for removal.

96. On February 27, 2020, the Government accepted the Rémillard Commission's recommendations, stating its intent to implement the proposed amendments to the *Judges Act*, but only so as to apply to judges whose removal is recommended on or after the day it comes into effect.

EXHIBIT A – REPORT OF PROFESSOR DOUG HYATT

- A.1 CV of Professor Doug Hyatt
- A.2 PEAP Memo 2021-3, Policy and Economic Analysis Program (PEAP, Rotman School of Management, University of Toronto dated March 19, 2021
- A.3 Statistics Canada, “Gross domestic product, income and expenditure, fourth quarter 2020”, *The Daily*, Tuesday, March 2, 2021
- A.4 Consumer Price Index for Canada, Statistics Canada CANSIM series number V41690973

J.E.P. Research Associates Ltd.

32 Douglas Drive
Toronto, ON M4W 2B3

March 29, 2021

Mr. Pierre Bienvenu, Ad. E.
Norton Rose Fulbright Canada LLP
1 Place Ville Marie, Suite 2500
Montréal, Québec
H3B 1R1

Dear Mr. Bienvenu:

Re: Judicial Compensation and Benefits Commission

I enclose my report in this matter.

Sincerely,



Douglas E. Hyatt
Professor

March 29, 2021

A Report in the Matter of the Judicial Compensation and Benefits Commission

Prepared for Mr. Pierre Bienvenu of Norton Rose Fulbright Canada LLP

by

J.E.P. Research Associates Ltd.*

* Professor Douglas E. Hyatt

I am a Professor in the Joseph L. Rotman School of Management and the Centre for Industrial Relations, both of the University of Toronto. I was the Academic Director of Professional MBA Programs at the Rotman School of Management and was the Associate Chair of Economics for Management Studies in the Division of Management at the University of Toronto at Scarborough. I have a B.A. degree (economics), an M.A. degree (economics), and a Ph.D. (industrial relations), all from the University of Toronto.

I have been asked to address the following three topics:

1. Comment upon the Government of Canada's economic projections as set out in the December 9, 2020 letter of Nick Leswick, Assistant Deputy Minister, Economic and Fiscal Policy Branch, Department of Finance Canada to Christopher Rupar, Ligation Branch, Department of Justice Canada.
2. Comment on the \$60,000 low-income cut-off used for calculating salary statistics for self-employed lawyers based upon Canada Revenue Agency (CRA) data.
3. Update the value of the incidental allowance and the four levels of the representational allowance to reflect the impact of inflation.

I have relied on my general knowledge of economics and economic statistics. I have also consulted or reviewed the following:

1. Letter of Mr. Nick Leswick dated December 9, 2020;
2. Letter of François Lemire dated February 26, 2021;
3. Department of Finance Canada, Fall Economic Statement dated November 30, 2020;
4. "Request 2020-375 – Quadrennial Judicial Compensation and Benefits Commission (Quad Comm)" CRA methodological note, undated, and related CRA data;
5. PEAP Memo 2021-3, Policy and Economic Analysis Program (PEAP), Rotman School of Management, University of Toronto dated March 19, 2021;
6. Statistics Canada, "Gross domestic product, income and expenditure, fourth quarter 2020", *The Daily*, Tuesday, March 2, 2021; and
7. Consumer Price Index for Canada, Statistics Canada CANSIM series number V41690973.

I organize my report into three sections.

- I THE GOVERNMENT'S ECONOMIC AND FISCAL PROJECTIONS
- II THE LOW-INCOME CUT-OFF IN THE CRA DATA
- III UPDATING THE INCIDENTAL AND REPRESENTATIONAL ALLOWANCES

I THE GOVERNMENT'S ECONOMIC AND FISCAL PROJECTIONS

The Government's projections, set out in the December 9, 2020 letter of Nick Leswick, focus on inflation as measured by the Consumer Price Index, industrial aggregate wage growth and the Government of Canada's budget deficit. The time horizon for the projections is 2020 to 2025.

Not included in the letter are the Government's projections for growth in real Gross Domestic Product, the broadest measure of economic activity. However, Mr. Leswick indicates that the figures in his letter are derived from the Fall Economic Statement, November 30, 2020, which sets out the Government's GDP growth projections. The Government appears to base its GDP forecast on the consensus (i.e., average) forecasts of 13 financial sector and academic organizations.

The Policy and Economic Analysis Program (PEAP) at the Rotman School of Management, University of Toronto, is a highly respected, independent economic forecasting group (and is one of the forecasters included in the Government's consensus forecast). The following compares the consensus/Government GDP forecasts with those of PEAP (the PEAP forecast is current as at March 19, 2021).

<u>Year</u>	<u>Consensus/ Gov't</u>	<u>PEAP</u>
2021	4.8%	6.0%
2022	3.2%	3.8%
2023	2.3%	2.4%
2024	2.1%	2.0%
2025	1.9%	2.0%

Over the forecast period, the average growth in real GDP is 2.9 percent per the Government of Canada and 3.2 percent per PEAP. There remains uncertainty with respect to the roll-out of vaccines, the re-opening of the economy, and unreliable economic data, however the more recent PEAP forecasts (as at March 19, 2021) reflect more current information than what is reflected in the consensus forecasts relied upon by the Government.

Over the 2021 to 2025 period, the Government of Canada projects that the IAI will increase at an average annual rate of 2.8 percent.

With respect to the Government's fiscal position, the Department of Finance projects sizeable budget deficits of 17.5 percent in the 2020-21 fiscal year, declining steadily to 0.9 percent of GDP by 2025-26.

At page 97 of the Fall Economic Statement, the Government highlights an important characterization of the "temporary" fiscal deficits that will be incurred fighting the pandemic as distinct from "structural" deficits. The near-term deficits are due to an unusual exogenous shock (the pandemic) and will be eliminated when the pandemic has dissipated. Structural deficits persist even when the economy is stable and are due to underlying persistent economic or fiscal (e.g., insufficient taxation) causes.

"The government will have Canadians' backs through this crisis, doing whatever it takes. But this pandemic will not last forever and promising vaccine candidates are a bright light at the end of the tunnel. That means that the government's fiscally expansive approach to fighting the COVID-19 pandemic need not and will not be infinite. It is limited and temporary. Canadians understand that the crisis demands targeted and time-limited support to keep people and business afloat.

While this extraordinary spending will cause significant deficits in the short term, on par with the scale of effort required to deal with this once-in-a-century kind of crisis, such deficits are distinct from the structural deficits of the 1990s. This is time-limited spending to prevent households from going broke and businesses from laying off workers and permanently shutting their doors. This time-limited spending is essential to ensure that once COVID-19 is under control the economy is able to quickly recover to pre-pandemic levels. The COVID-19 recession is unique in the sense that its origin cannot be traced to any fundamental weakness in the economy. It is the result of an entirely exogenous shock that has hurt Canadians and Canadian businesses through no fault of their own. The government understands that it must step in to support people and sustain that support until the pandemic is over in order to avoid even worse economic outcomes."

The exogenous fiscal shock brought about by the pandemic should, therefore, not be treated in the same way as shocks that create permanent irreversible structural damage to the economy. The costs of responding to a "once-in-a-century" shock should properly be addressed by amortizing the costs of the shock over time, and not by offsetting reductions to otherwise normal Government expenditures (including normal growth in Judicial salaries) immediately following the end of the pandemic to pay the costs. Such actions would be self-defeating to the goal of future economic growth.

II THE LOW-INCOME CUT-OFF IN THE CRA DATA

I understand that the low-income cut-off (LICO) used to determine mean and median earnings of self-employed lawyers has been, since 2004, \$60,000.

Had the LICO been increased to match inflation as measured by the percentage change in the Consumer Price Index (CPI – all items), it would now be \$79,200, an increase of 32.0 percent.

Had the LICO been increased to match the growth in the IAI (up to and including 2019), it would now be \$87,000.

The CRA data on lawyers salaries provides earnings measures for lawyers between the ages of 35 and 69, based upon alternative LICOs of \$60,000 and \$80,000. In 2019, the CRA earnings estimates are based on 10,890 lawyers with salaries of greater than \$60,000. The sample based on those with earnings above \$80,000 consists of 9,780 lawyers. Consequently, the earnings data include 1,100 lawyers who earn between \$60,000 and \$80,000 per year in 2019 (the most recent available data). This is equivalent to $[1,100 \div 10,890 =]$ 10.2 percent of the total sample of lawyers with salaries of greater than \$60,000.

Of the 1,100 lawyers earning between \$60,000 and \$80,000 per year, 47.7 percent (530 lawyers) are between the ages of 55 and 69, 20.7 percent (230 lawyers) are between the ages of 47 and 54, and 31.5 percent (350 lawyers) are between the ages of 35 and 46. (I note further that 34.2 percent of those earning between \$60,000 and \$80,000 are between the ages of 44 and 56).

These data suggest that the \$60,000 LICO includes a sizable number of senior lawyers who may be working at a semi-retirement pace.

Average, median and 75th percentile earnings of lawyers between the ages of 35 and 69 based upon LICOs of, alternatively, \$60,000 and \$80,000 are as follows.

	<u>Mean</u>	<u>Median</u>	<u>75th Percentile</u>
\$60,000 LICO	\$308,090	\$202,000	\$360,000
\$80,000 LICO	\$335,100	\$223,000	\$390,000

I note further that raising the LICO with CPI inflation would be consistent with the approach taken to indexing Canadian personal income tax brackets to inflation.

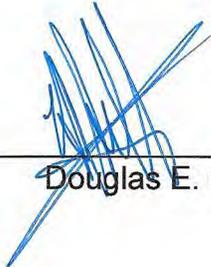
III UPDATING THE INCIDENTAL AND REPRESENTATIONAL ALLOWANCES

I understand that the incidental and representational allowances have not been updated since the year 2000. The exception is the representational allowance for Regional Senior Judges, which has not been updated since 2004.

The CPI for Canada has increased by 44.9 percent since 2000 and by 32.0 percent since 2004.

Consequently, the updated allowance amounts are as follows:

	<u>Current</u>	<u>Updated</u>
Incidental allowance:	\$ 5,000	\$ 7,245
<u>Representational allowances</u>		
Chief Justice of Canada:	\$18,750	\$27,169
Appellate Chief Justices:	\$12,500	\$18,113
First-Instance Chief Justices and Associate Chief Justices and Puisne Judges of the Supreme Court of Canada:	\$10,000	\$14,490
Regional Senior Judges:	\$ 5,000	\$ 6,600



Douglas E. Hyatt

CURRICULUM VITAE

March 2021

A. BIOGRAPHICAL INFORMATION

NAME: Douglas Edward Hyatt

OFFICE ADDRESS:

Joseph L. Rotman School of Management
 University of Toronto
 105 St. George Street
 Toronto, Ontario.
 Canada. M5S 3E6

TELEPHONE:

Office: (416) 946-0737

FAX: (416) 978-5433

E-MAIL: hyatt@rotman.utoronto.ca

CITIZENSHIP: Canadian

B. PROFESSIONAL ACTIVITIESDEGREES:

Ph.D., 1992, University of Toronto, Industrial Relations.

M.A., 1987, University of Toronto, Economics.

B.A., 1984, University of Toronto, Economics.

Ph.D. Thesis: "Issues in the Compensation of Injured Workers: Returns to Risk, Work Incentives and Accommodation."

Ph.D. Supervisor: Dr. Morley Gunderson

PROFESSIONAL EMPLOYMENT

July 2006 to present: Professor, Rotman School of Management and Centre for Industrial Relations, University of Toronto.

October 2009 to present: Academic Director (Rotman), Master of Science in Business Research and Doctor of Business Administration Program, Henley Business School, University of Reading.

August 2015 to June 2018: Academic Director, Professional MBA Programs (Morning and Evening MBA, Executive MBA and OMNIUM Global Executive MBA), Rotman School of Management, University of Toronto.

July 2013 to June 2017: Member, Academic Board of Governing Counsel, University of

	Toronto.
July 2002 to June 2006:	Professor, Rotman School of Management, Centre for Industrial Relations, University of Toronto and Division of Management, University of Toronto at Scarborough.
July 2001 to June 2004:	Associate Chair, Division of Management, University of Toronto at Scarborough.
July 2002:	Visiting Professor, Department of Management, University of Melbourne.
July 1997 to June 2002:	Associate Professor, Division of Management, Scarborough College, Rotman School of Management, and Centre for Industrial Relations, University of Toronto.
July 2000 to June 2001:	Visiting Associate Professor, School of Health Administration and Policy, College of Business, Arizona State University.
September 1997 to June 2000:	Senior Scientist, Institute for Work and Health.
January 1998 to December 1998:	Director of Research, Royal Commission on Workers' Compensation in British Columbia.
September 1995 to September 1997:	Scientist and Coordinator of Networks of Centres of Excellence program (HEALNet), Institute for Work and Health.
September 1995 to June 1997:	Visiting Professor, Centre for Industrial Relations, University of Toronto.
August 1992 to June 1997:	Assistant Professor, Department of Economics and Industrial Relations Program, University of Wisconsin - Milwaukee.
April 1995 to August 1995:	Research Coordinator, Ontario Royal Commission on Workers' Compensation.
July 1994 to June 1995:	Visiting Assistant Professor, Centre for Industrial Relations, University of Toronto.
June 1989 to July 1992:	Economist, Ontario Workers' Compensation Board.
May 1991 to December 1991:	Instructor, Industrial Relations, University of Toronto.
January 1988 to March 1989:	Instructor, Personnel Association of Ontario.
October 1986 to September 1988:	Economist, Ontario Ministry of Treasury and Economics.

ACADEMIC HONOURS

- Executive MBA Program, Professor of the Year: EMBA 20 (2003), EMBA 21 (2004), EMBA 22 (2004), EMBA 23 (2005), EMBA 24 (2005), EMBA 25 (2006), EMBA 26 (2006), EMBA 27 (2007), EMBA 28 (2008), EMBA 29 (2009), EMBA 30 (2010), EMBA 31 (2011), EMBA 32 (2012), EMBA 33 (2013), EMBA 34 (2014), EMBA 35 (2015)
- Global Executive MBA Program, Professor of the Year: OMNIUM 2 (2006), OMNIUM 3 (2007), OMNIUM 4 (2008), OMNIUM 5 (2010), OMNIUM 8 (2013), OMNIUM 9 (2014), OMNIUM 10 (2015), OMNIUM 15 (2020)
- Rotman School of Management Excellence in Teaching Award: 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018
- 2016: University of Toronto, The Morley Gunderson Prize for Outstanding Professional Achievement
- 2006: Roger Martin and Nancy Lang Award for Excellence in Teaching, Rotman School of Management, University of Toronto.
- 2001-2002: Plumptre Faculty Research Award
- 1989-1992: Social Sciences and Humanities Research Council Doctoral Fellowship
- 1990-1991: Meredith Fellowship in Workers' Compensation
- 1988-1989: Ontario Graduate Scholarship

PROFESSIONAL AFFILIATIONS AND RELATED ACTIVITIES

- Research Associate: Institute for Policy Analysis, University of Toronto
- Member of: The American Economic Association
The Canadian Economics Association
- Member of: Ontario Workplace Safety and Insurance Board, President's Actuarial Advisory Committee, 2011 to present.
- Advisor to: Ontario Rules of Civil Procedure Rule 53 Subcommittee.

RESEARCH GRANTS

- Ontario Ministry of Labour. Research Opportunities Program (2014 – 2016). "A Survey of Factors Affecting Safety Performance in the ICI Construction Sector." (With Brenda McCabe).
- "Assessment of the Human and Economic Burden of Workplace Cancer." Multisector Team Grants in Prevention Research, Canadian Cancer Society, 2012-2016, \$998,872, co-investigator.
- Workplace Safety and Insurance Board Research Advisory Council (2003-2005). "Attitudes and Incident Causal

- Modeling for Construction.” (With Brenda McCabe, Catherine Loughlin, and Susan Tighe). \$252,000.
- Social Sciences and Humanities Research Council of Canada (2003-2006). “An Analysis of the Production of Quality in Child Care.” \$45,055.
- Department of Health and Human Services (1999). “Work-Related Musculoskeletal Disorders: Evaluating Interventions Among Office Workers.” (With Donald Cole, Sheilah Hogg-Johnson and Harry Shannon) \$400,000 US.
- Child Care Visions, Human Resources Development Canada (1997). “A Policy-Evaluation Model of the Child Care Sector.” (With Gordon Cleveland, Morley Gunderson and Michael Krashinsky) \$275,000.
- Institute for Work and Health (1997). “Administrative Issues in Workers' Compensation.” (With Morley Gunderson) \$21,800.
- Donner Foundation (1996). “New Perspectives on Workers' Compensation Policy in Ontario.” (With Morley Gunderson) \$125,000.
- W.E. Upjohn Institute for Employment Research (1996). “Pay at Risk: Increasing Compensation Risks for Workers in the United States and Canada.” (With John Turner, Robert Friedland and Sophie Korczyk) \$36,625 US.
- Human Resources Development Canada (1995). “Demand and Supply Side Child Care Subsidies.” (With Gordon Cleveland) \$13,000.
- Human Resources Development Canada (1995). “Child Care, Lone Parents, Social Assistance and the Employment Decision.” (With Gordon Cleveland) \$30,000.
- Human Resources Development Canada (1994). “An Assessment of the Impact of Child Care Cost, Availability and Quality on Mothers' Employment.” (With Gordon Cleveland) \$25,000.
- Graduate School Research Committee Award Program, University of Wisconsin - Milwaukee (1993-1994). “Labor Market Outcomes of Vocational Rehabilitation.” \$8,365 US.
- Health and Welfare Canada (Child Care Initiatives Fund) (1992). “Child Care 2000.” (With Gordon Cleveland) \$325,412.
- Statistics Canada (1991). “A Policy Simulation Model of the Child Care Choices of Working Mothers in Ontario.” (With Gordon Cleveland) \$75,000.

C. PUBLICATIONS AND WORK-IN-PROGRESS

(a) Refereed Journal Publications

“Correlations Between Interpersonal Conflicts at Work and Construction Safety Performance: Two Ontario Cross-Sectional Studies.” *Proceedings of the Canadian Society of Civil Engineering 2019 Annual Conference*, 2019, CON5-1 to CON5-8, (with Y. Chen and B. McCabe).

“Benchmarking Construction Safety Performance at a Global Level: A Case Study of US, Canada and New Zealand.” *Proceedings of the Canadian Society of Civil Engineering 2019 Annual Conference*, 2019, CON11-1 to CON11-8, (with Y. Chen A. Shahi, B. McCabe, A Hanna, Mahdi Safa, and Majeed Safa).

“A Resilience Safety Climate Model Predicting Construction Safety Performance.” *Safety Science*, 2018 109 (November), 434-445 (with Y. Chen and B. McCabe).

“Impact of Individual Resilience and Safety Climate on Safety Performance and Psychological Distress of Construction Workers: A Case Study of the Ontario Construction Industry.” *Journal of Safety Research*, No. 61 (2017), 167-176 (with Y. Chen and B. McCabe).

“The Relationship Between Individual Resilience, Interpersonal Conflicts at Work, Safety Performance and Stresses of Construction Workers.” *Journal of Construction Engineering and Management*, 2017, 143(8) (with Y. Chen, and B. McCabe).

“Demographic and Indication-Specific Variables Have Limited Association with Social Network Engagement: Evidence from 24,954 Members of 4 Health Care Support Groups.” *Journal of Medical Internet Research*, 2017, 19(2): e40 (with T. Van Mierlo, X. Li, and A. Ching).

“Safety Performance in the Construction Industry: A Quasi-Longitudinal Study.” *Journal of Construction Engineering and Management*, 2017, 143(4) (with B. McCabe, E. Alderman, Y. Chen and A. Shahi).

“Behavioral Economics, Wearable Devices, and Cooperative Games: Results from a Population-based Intervention to Increase Physical Activity.” *Journal of Medical Internet Research: Serious Games*, 2016 [vol. 4, issue 1 | e1 (with T. Van Mierlo, A. Ching, R. Fournier and R. Dembo).

"Employing the Gini Coefficient to Measure Participation Inequality in Treatment Focused Digital Health Social Networks." *Network Modeling Analysis in Health Informatics and Bioinformatics*, 2016, 5:32, DOI 10.1007/s13721-016-0140-7 (with T. Van Mierlo, and A. Ching).

“Mapping Power Distributions in Digital Health Networks: Methods, Interpretations and, Practical Implications.” *Journal of Medical Internet Research*, 2015; 17(6):e160, with T. Van Mierlo and A. Ching.

“Wearables, Gamified Group Challenges and Behavioral Incentives: A Preliminary Study of An Engagement Program to Increase Physical Activity.” *iProc*, 2015; 1(1):e1 (with T. Van Mierlo, A. Ching, R. Fournier and R. Dembo).

“Managing the supply of physicians’ services through intelligent incentives.” *Canadian Medical Association Journal* 184:E77-E80 (January 10, 2012, published ahead of print November 28, 2011) (with B. Golden and R Hannam).

“Consequences of the Performance Appraisal Experience.” *Personnel Review*, 39, No. 3 (2010), 375-396 (with M. Brown and J. Benson).

“Workplace Violence and the Duration of Workers’ Compensation Claims.” *Relations Industrielles/ Industrial Relations*, 63, No. 1 (2008), 57-84 (with M. Campolieti and J. Goldenberg).

“Determinants of Stress in Medical Practice: Evidence from Ontario.” *Relations Industrielles/ Industrial Relations*, 62, No. 2 (2007), 226-257 (with M. Campolieti and B. Kralj).

- “Experience Rating, Work Injuries and Benefit Costs: Some New Evidence.” *Relations Industrielles/Industrial Relations*, 61, No. 1 (2006), 118-145 (with M. Campolieti and T. Thomason).
- “Further Evidence for Interpreting the "Monday Effect" in Workers' Compensation.” *Industrial and Labor Relations Review*, 59, No. 3 (2006), 438-450 (with M. Campolieti).
- “Strike Incidence and Strike Duration: Some New Evidence from Ontario.” *Industrial and Labor Relations Review*, 58, No. 4 (2005), 610-630, (with M. Campolieti and R. Hebdon).
- “Child Care Subsidies, Welfare Reforms and Lone Mothers.” *Industrial Relations*, 42, No. 2, (2003), 251-269, (with G. Cleveland).
- “Symposium: The Effect of Work-Family Policies on Employees and Employers.” *Industrial Relations*, 42, No. 2, (2003), 139-144, (with R. Drago).
- “Union Impacts in Low-Wage Services: Evidence From Canadian Child Care.” *Industrial and Labor Relations Review*, 56, No. 2 (2003), 295-305, (with G. Cleveland and M. Gunderson).
- “Child Care Workers’ Wages: New Evidence on Returns to Education, Experience, Job Tenure and Auspice.” *Journal of Population Economics*, 15, No. 3 (2002), 575-597, (with G. Cleveland).
- “Workplace Risks and Wages: Canadian Evidence from Alternative Models.” *Canadian Journal of Economics*, 34, No. 2 (2001), 377-395, (with M. Gunderson).
- “The Impact of Representation (and Other Factors) on Employee-Initiated Workers' Compensation Appeals.” *Industrial and Labor Relations Review*, 53, No. 4 (July 2000), 665-683, (with B. Kralj).
- “Privatization of Workers’ Compensation: Will the Cure Kill the Patient?” *International Journal of Law and Psychiatry*, 22, No. 5-6 (1999), 547-565, (with M. Gunderson).
- “Implications of Small Bargaining Units and Independent Unions for Bargaining Disputes: A Look into the Future?” *Relations industrielles/Industrial Relations*, 54, No. 3 (Summer 1999), 503-526, (with R. Hebdon and M. Mazerolle).
- “Free Trade, Global Markets, and Alternative Work Arrangements.” *Proceedings of the 51st Annual Meetings of the Industrial Relations Research Association (refereed papers in labor economics)*, 1999, 152-160, (with K. Roberts).
- “The Effects of Industrial Relations Factors on Health and Safety Conflict.” *Industrial and Labor Relations Review*, 51, No. 4 (July 1998), 579-593, (with R. Hebdon).
- “Do Employees Actually Bear the Risk in Defined Benefit Pension Plans?” *Canadian Labour and Employment Law Journal*, 5, No. 1, (1997), 125-138, (with J.E. Pesando).
- “Do Injured Workers Pay for Reasonable Accommodation?” *Industrial and Labor Relations Review*, 50, No. 1, (October 1996), 92-104, (with M. Gunderson).
- “Work Disincentives of Workers' Compensation Permanent Partial Disability Benefits: Evidence for Canada.” *Canadian Journal of Economics*, 29, No. 2 (May 1996), 289-308.

“Collective Bargaining in the Public Sector: Comment.” *American Economic Review*, 86, No. 1 (March 1996), 315-326 (with M. Gunderson and R. Hebdon).

“The Distribution of Investment Risk in Defined Benefit Pension Plans: A Reconsideration.” *Relations industrielles/Industrial Relations*, 51, No. 1 (Winter 1996), 136-157 (with J. Pesando).

“Child Care Costs and the Employment Decision of Women: Evidence for Canada.” *Canadian Journal of Economics*, 29, No. 1 (February 1996), 132-151 (with G. Cleveland and M. Gunderson).

“On the Edge: Single Mothers' Employment and Child Care Arrangements for Young Children.” *Canadian Journal of Research in Early Childhood Education. Special Issue on Child Care*, 5, No. 1, (February 1996), 13-25 (with G. Cleveland).

“Workplace Innovation in the Public Sector: The Case of the Office of the Ontario Registrar General.” *Journal of Collective Negotiations in the Public Sector*, 25, No. 1 (1996), 63-81 (with R. Hebdon).

“Reasonable Accommodation Requirements Under Workers' Compensation in Ontario.” *Relations industrielles/Industrial Relations*, 50, No. 2, (Spring 1995), 341-360 (with M. Gunderson and D. Law).

“The Impact of Workers' Compensation Experience Rating on Employer Appeals Activity.” *Industrial Relations*, 34, No. 1, (January 1995), 95-106 (with B. Kralj).

“Determinants of Child Care Choice: A Comparison of Results for Ontario and Quebec.” *Canadian Journal of Regional Science*, 16, No. 1 (1993), 53-67 (with G. Cleveland).

“Determinants of Fertility in Urban and Rural Kenya: Estimates and a Simulation of the Impact of Education Policy.” *Environment and Planning A*, 25 (1993), 371-382 (with W. Milne).

“Re-Employment and Accommodation of Injured Workers under Ontario's Workers' Compensation Act.” *Journal of Individual Employment Rights*, 1, No. 3 (1992), 253-262.

“Early Retirement Pensions and Employee Turnover: An Application of the Option Value Approach.” *Research in Labor Economics*, 13 (1992), 321-337 (with J. Pesando and M. Gunderson).

“Wage-Pension Trade-Offs in Collective Agreements.” *Industrial and Labor Relations Review*, 46, No. 1 (October 1992), 146-160 (with M. Gunderson and J. Pesando).

“Countercyclical Fertility in Canada: Some Empirical Results.” *Canadian Studies in Population*, 18, No. 1 (1991), 1-16 (with W. Milne).

“Can Public Policy Affect Fertility?” *Canadian Public Policy*, 17, No. 1 (March 1991), 77-85 (with W. Milne).

(b) Refereed Monographs

“New Evidence about Child Care in Canada: Use Patterns, Affordability and Quality.” *Choices*, Institute for Research on Public Policy (IRPP), 4, No. 12 (October 2008), (with G. Cleveland, B. Forer, C. Japel and M. Krashinsky).

“Pay Differences between the Government and Private Sectors: Labour Force Survey and Census Estimates.” CPRN Discussion Paper No. W|10, February 2000, (with Morley Gunderson and Craig Riddell).

“Subsidizing Child Care for Low-Income Families: A Good Bargain for Canadian Governments?” Choices, Institute for Research on Public Policy (IRPP), 4, No. 2 (May 1998), (with Gordon Cleveland).

“Using the NLSCY to Study the Effects of Child Care on Child Development.” Research Paper T-97-6E, Applied Research Branch, Strategic Policy, Human Resources Development Canada, September 1997 (with G. Cleveland). Also available in French as Research Paper T-97-6F.

“Subsidies to Consumers or Subsidies to Providers: How Should Governments Provide Child Care Assistance?” Research Paper R-97-7E, Applied Research Branch, Strategic Policy, Human Resources Development Canada, May 1997 (with G. Cleveland). Also available in French as Research Paper R-97-7F.

“Child Care, Social Assistance and Work: Lone Mothers with Preschool Children.” Working Paper W-96-2E, Applied Research Branch, Strategic Policy, Human Resources Development Canada, March 1996 (with G. Cleveland).

(c) Edited Volumes and Special Journal Issues

Symposium: The Effect of Work-Family Policies on Employees and Employers. *Industrial Relations*, Volume 42, No. 2 (April 2003).

Workers' Compensation: Foundations for Reform. (Toronto, Ont.: University of Toronto Press), 2000 (with M. Gunderson).

New Approaches to Disability in the Workplace. Industrial Relations Research Association, (Ithaca, NY: Cornell University Press for the IRRA), 1998 (with J.F. Burton Jr. and T. Thomason).

Public Sector Employment in a Time of Transition. Industrial Relations Research Association, (Ithaca, NY: Cornell University Press for the IRRA), 1996, (with D. Belman and M. Gunderson).

(d) Chapters in Books

“Consequences of the Performance Appraisal Experience.” In New Perspectives in Employee Engagement in Human Resources. (Bingley, United Kingdom: Emerald Gems Series, Emerald Group Publishing Limited) 2015, (with M. Brown).

“Does Vocational Rehabilitation Have Much Impact on Helping People Return to Work.” In D. Taras and K. Williams-Whitt (eds.) Perspectives on Disability and Accommodation. (Victoria, B.C.: National Institute of Disability Management and Research), 2011, 225-244, (with M. Campolieti).

“Strikes and Dispute Resolution.” In M. Gunderson, A. Ponak and D. Taras (eds.), Union-Management Relations in Canada, sixth edition. (Don Mills, Ontario: Addison-Wesley Publishers Limited), 2009, 322-360, (with M. Gunderson, and R. Hebdon).

“Union Impact on Compensation, Productivity, and Management of the Organization.” In M. Gunderson, A. Ponak and D. Taras (eds.), Union-Management Relations in Canada, sixth edition. (Don Mills, Ontario:

Addison-Wesley Publishers Limited), 2009, 383-402, (with M. Gunderson).

“Employer-Based Health Insurance: A Way for the Future?” In C. Flood, M. Stabile and C. Tuohy (eds.), Exploring Social Insurance: Can a Dose of Europe Cure Canadian Health Care Finance. (Montreal, Que.: McGill-Queen’s University Press) 2008, 91-113, (with M. Gunderson).

“The Comparison of Private Insurers and Public Insurers in Workers’ compensation Systems.” In M. Shinada (ed.), Workers’ compensation and Moral Hazard. Law and Economic Analysis of Workers’ Compensation Insurance in North America. Kyoto: Horitsu Bunkasha Publishers, 2006. (with M. Gunderson)

“Workers’ Compensation and Return-to-Work.” In M. Shinada (ed.), Workers’ compensation and Moral Hazard. Law and Economic Analysis of Workers’ Compensation Insurance in North America. Kyoto: Horitsu Bunkasha Publishers, 2006. (with M. Gunderson)

“Mandatory Retirement: Not as Simple as it Seems.” In C.T. Gillin, D. MacGregor and T. Klassen (eds.), Time’s Up! Mandatory Retirement in Canada. (Toronto: James Lorimer and Company Ltd. for the Canadian Association of University Teachers), chapter 8, 2005. (with M. Gunderson).

“Issues in Workers’ Compensation Appeals System Reform.” In K. Roberts, J.F. Burton, Jr. and M. Bodah (eds.), Workplace Injuries and Diseases: Prevention and Compensation – Essays in Honor of Terry Thomason. (Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute for Employment Research), 2005, 117-140.

“Strikes and Dispute Resolution.” In M. Gunderson, A. Ponak and D. Taras (eds.), Union-Management Relations in Canada, fifth edition. (Don Mills, Ontario: Addison-Wesley Publishers Limited), 2004, 332-370, (with M. Gunderson, R. Hebdon and A. Ponak).

“Union Impact on Compensation, Productivity, and Management of the Organization.” In M. Gunderson, A. Ponak and D. Taras (eds.), Union-Management Relations in Canada, fifth edition. (Don Mills, Ontario: Addison-Wesley Publishers Limited), 2004, 394-413, (with M. Gunderson).

“Health and Coverage at Risk.” In J. Turner (ed.), Pay at Risk: Compensation and Employment Risk in the United States and Canada. (Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute for Employment Research), 2001, 83-114, (with R. Friedland, L. Summer and S. Korczyk).

“Risk Shifting in Workers’ Compensation.” In J. Turner (ed.), Pay at Risk: Compensation and Employment Risk in the United States and Canada. (Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute for Employment Research), 2001, 161-190.

“Issues in the Professionalization of Child Care.” In G. Cleveland and M. Krashinsky (eds.), Our Children’s Future: Child Care Policy in Canada. (Toronto: University of Toronto Press), 2001, 394-396.

“Public Pension Plans in the United States and Canada.” In W. Alpert and S. Woodbury (eds.), Employee Benefits and Labor Markets in Canada and the United States. (Kalamazoo, MI: The Upjohn Institute), 2000, 381-411, (with M. Gunderson and J.E. Pesando).

“Strikes and Dispute Resolution.” In M. Gunderson, A. Ponak and D. Taras (eds.), Union-Management Relations in Canada, fourth edition. (Don Mills, Ontario: Addison-Wesley Publishers Limited), 2000, 314-358, (with M. Gunderson and A. Ponak).

“Union Impact on Compensation, Productivity, and Management of the Organization.” In M. Gunderson, A. Ponak and D. Taras (eds.), Union-Management Relations in Canada, fourth edition. (Don Mills, Ontario: Addison-Wesley Publishers Limited), 2000, 385-413, (with M. Gunderson).

“Foundations for Workers’ Compensation Reform: Overview and Summary.” In M. Gunderson and D. Hyatt (eds.), Workers’ Compensation: Foundations for Reform. (Toronto, Ont.: University of Toronto Press), 2000, 3-26, (with M. Gunderson).

“Unfunded Liabilities Under Workers’ Compensation.” In M. Gunderson and D. Hyatt (eds.), Workers’ Compensation: Foundations for Reform. (Toronto, Ont.: University of Toronto Press), 2000, 162-186, (with M. Gunderson).

“Should Work Injury Compensation Continue to Imbibe at the Tort Bar?” In M. Gunderson and D. Hyatt (eds.), Workers’ Compensation: Foundations for Reform. (Toronto, Ont.: University of Toronto Press), 2000, 327-360, (with D. Law).

“Workforce and Workplace Changes: Implications for Injuries and Compensation.” In T. Sullivan (ed.), Injury and the New World of Work. (Vancouver, B.C.: UBC Press), 2000, 46-68, (with M. Gunderson).

“Disability in the Workplace.” (With Terry Thomason and John F. Burton Jr.). In T. Thomason, D. Hyatt and J. Burton Jr. (eds.), New Approaches to Disability in the Workplace. Industrial Relations Research Association, (Ithaca, NY: Cornell University Press for the IRRA), 1998, 1-37, (with T. Thomason and K. Roberts).

“Disputes and Dispute Resolution in Workers' Compensation.” (With Terry Thomason and Karen Roberts). In T. Thomason, D. Hyatt and J. Burton Jr. (eds.), New Approaches to Disability in the Workplace. Industrial Relations Research Association, (Ithaca, NY: Cornell University Press for the IRRA), 1998, 269-297, (with T. Thomason and K. Roberts).

“Labour Adjustment Policy and Health: Considerations for a Changing World.” In Determinants of Health: Settings and Issues. (St.-Foy, Que.: Les Editions MultiMondes for the National Forum on Health), 1998 (with T. Sullivan, O. Uneke, J. Lavis, and J. O’Grady). Also available in French.

“Intergenerational Considerations of Workers' Compensation Unfunded Liabilities.” In Miles Corak (ed.), Government Finances and Generational Equity. Statistics Canada Catalogue no. 68-513-XPB. (Ottawa: Minister of Industry), 1998 (with M. Gunderson). Also available in French.

“Workers' Compensation Costs in Canada: 1961-1993.” In M. Abbott, C. Beach and R. Chaykowski (eds.), Transition and Structural Change in the North American Labour Market. (Kingston: Industrial Relations Centre and John Deutch Institute, Queen’s University distributed by IRC Press), 1997, 235-255, (with T. Thomason).

“Public Sector Employment Relations in Transition.” In D. Belman, M. Gunderson and D. Hyatt (eds.), Public Sector Employment in a Time of Transition. Industrial Relations Research Association, (Ithaca, NY: Cornell University Press for the IRRA), 1996, (with D. Belman and M. Gunderson).

“Canadian Public Sector Employment Relations in Transition.” In D. Belman, M. Gunderson and D. Hyatt (eds.), Public Sector Employment Relations in a Time of Transition. Industrial Relations Research Association, (Ithaca, NY: Cornell University Press for the IRRA), 1996, (with M. Gunderson).

“The Effect of Free Trade on Contingent Work in Michigan.” In Karen Roberts and Mark I. Wilson (eds.), Policy Choices: Free Trade Among NAFTA Nations. (East Lansing, MI: Michigan State University Press), 1996, 235-260, (with K. Roberts and P. Dorman).

“The Evolution of Workers' Compensation Costs in Canada.” In John F. Burton, Jr. (ed.), 1996 Workers' Compensation Yearbook. (Horsham, PA: LRP Publications), 1995, I-39 to I-48, (with T. Thomason).

“Alternative Methods for Modeling Regional Industrial Activity: Short Run Versus Long Run.” In M. Popov (ed.), The Issues of Elaboration and Implementation of Regional Development Programs under the Transition to a Market Economy. (Donetsk, Ukraine: Donetsk Polytechnical Institute), 1995, 48-52. (Text in Russian).

“Union Impact on Compensation, Productivity, and Management of the Organization.” In M. Gunderson and A. Ponak (eds.), Union-Management Relations in Canada, third edition. (Don Mills, Ontario: Addison-Wesley Publishers Limited), 1995, 311-337, (with M. Gunderson).

“Strikes and Dispute Resolution.” In M. Gunderson and A. Ponak (eds.), Union-Management Relations in Canada, third edition. (Don Mills, Ontario: Addison-Wesley Publishers Limited), 1995, 373-411, (with M. Gunderson and A. Ponak).

“Re-Employment and Accommodation Requirements under Workers' Compensation.” In T. Thomason and R. Chaykowski (eds.), Research in Canadian Workers' Compensation. (Kingston: Queen's University IRC Press), 1995, 141-157, (with M. Gunderson and D. Law).

“Measuring the Impact of Vocational Rehabilitation on the Probability of Post-Injury Return to Work.” In T. Thomason and R. Chaykowski (eds.), Research in Canadian Workers' Compensation. (Kingston: Queen's University IRC Press), 1995, 158-180, (with R. Allingham).

(e) Conference Proceedings

“Safety and Age: a Longitudinal Study of Ontario Construction Workers” *Proceedings of the Construction Research Congress*, 2016, DOI: 10.1061/9780784479827.294, (with Y. Chen, and B. McCabe).

“Data collection framework for construction safety research.” *Proc., CSCE International Construction Specialty Conference*, 2015, Paper 101, (with Y. Chen, E. Alderman and B. McCabe).

“Safety Impacts of a Mobile Labour Force”, *4th Construction Specialty Conference, Proceedings of the Canadian Society of Civil Engineering 2013 Annual Conference*, (with B. McCabe).

“Employment Equity in Canada and the United States.” *Proceedings of the 54th Annual Meeting of the Industrial Relations Research Association*, 2002, 146-153 (with M. Gunderson and S. Slinn).

“Contingent Work: The Role of the Market, Collective Bargaining and Legislation.” *Proceedings of the 53rd Annual Meeting of the Industrial Relations Research Association*, 2001, 99-107 (with M. Gunderson).

“Child Care Choice for Pre-School Children of Employed Mothers in Ontario, Quebec and Alberta in 1988.” *Proceedings of the 29th Conference of the Canadian Industrial Relations Association*, 1993, 355-366 (with G. Cleveland).

“Projections of the Effect of Government Child Care Policy on Parents Choice of Child Care

Arrangements.” *Proceedings From the Child Care Policy Research Symposium*, (Toronto: Child Care Resource and Research Unit), 1993 (with G. Cleveland).

“Workers' Compensation Costs and Competitiveness: Issues and Inter-Jurisdictional Comparisons.” *Proceedings of the 28th Conference of the Canadian Industrial Relations Association*, 1992, 421-429 (with B. Kralj).

“Employer Appeals of Workers' Compensation Board Decisions: The Impact of Experience Rating.” *Proceedings of the 27th Conference of the Canadian Industrial Relations Association*, 1991, 329-337 (with B. Kralj).

(f) Book Reviews

Labour Relations and Health Reform. A Comparative Study of Five Jurisdictions. Edited by Kurt Wetzel. *Relations Industrielles/ Industrial Relations*, 62, No. 4, 2007), 781-783.

Adequacy of Earnings Replacement in Workers' Compensation Programs. Edited by H. Allan Hunt. *Industrial and Labor Relations Review*, 59, No. 1 (2005), 160-161

(g) Non-Refereed Publications

“Safety in the Ontario Construction Industry.” *Building Ontario*, Winter 2007/2008, 10-11 (with B. McCabe, C. Loughlin, and S. Tighe).

“Strategies for Engendering Healthy Workplaces.” *Economic Issues Note*, Economic Analysis and Evaluation Division, Health Canada, July 2004, 1-9 (with B. Shapansky, J. Bourgeois, P. De Civita, and M. Gunderson).

“Economics and RSI/WMSD: Coming to Grips with Economic Causes, Costs and Efficiency.” (With Donald C. Cole and Sandra Sinclair), 1998, Institute for Work and Health Working Paper.

“New Approaches the Disability in the Workplace.” *Labor Law Journal*, 49, No. 7, 1998, 1175-1187 (with T. Thomason and J. Burton, Jr.).

“Assessing Federal Child Care Policy: Does the Arrow Reach its Target?” *Policy Options*, 17, No. 1, (January-February 1997), 20-24 (with G. Cleveland).

“The Evolution of Workers' Compensation Costs in Canada.” *Workers' Compensation Monitor*, 9, No. 1, (May-June 1996), 4-13 (with T. Thomason).

(h) Reports to Governments, Commissions and Task Forces

“Feasibility Study To Develop a Tool to Assist in Projecting Insurable Earnings and Employment.” (Ontario) Workplace Safety and Insurance Board, November 2014 (39 pages).

“An Overview of the Financial Impact of the Canadian Music Industry.” Report to the Ontario Media Development Corporation (OMDC), May 2008 (report released June 6, 2008) (95 pages).

“An Economic Perspective on the Current and Future Role of Nonprofit Provision of Early Learning and

Child Care Services in Canada.” Final report to Human Resources and Skills Development Canada. (With G. Cleveland, B. Forer, C. Japel and M. Krashinsky), March 1, 2007 (83 pages).

“Attitudes and Incident Modeling for Construction Safety.” A report to the Research Advisory Council of the Ontario Workplace Safety and Insurance Board (WSIB). (With B. McCabe, C. Loughlin and S. Tighe), July 2006.

“Canadian Commercial Radio Broadcasting: Historical Financial Performance and Projections.” Paper prepared for L’Association quebécois de l’industrie du disque, du spectacle et de la video (ADISQ) and the Canadian Independent Record Production Association (CIRPA) for the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission’s Review of Commercial Radio Policy. (With Paul Audley), May 16, 2006 (40 pages).

“A Proposal to Revise the CRTC’s Canadian Talent Development Policy for Canadian Commercial Radio Broadcasters.” Paper prepared for L’Association quebécois de l’industrie du disque, du spectacle et de la video (ADISQ) for the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission’s Review of Commercial Radio Policy. (With Paul Audley), May 16, 2006 (30 pages).

“Economic Incentives: Strategies for Engendering Healthy Workplaces.” A Report to Health Canada. (With M. Gunderson), March 2002.

“Issues in Workers’ Compensation for 2001.” A Report to the Workers’ Compensation Board of Manitoba. January 2001.

“Final Report of the Child Care Policy-Evaluation Model Project.” A Report to Child Care Visions, Human Resources Development Canada. (With G. Cleveland, M. Gunderson and M. Krashinsky), March 2001.

“Some Benefit Considerations in Workers’ Compensation.” A Report to the Royal Commission on Workers’ Compensation in British Columbia. (With M. Gunderson), June 1998.

“Waiting Periods and Direct Payments in Workers’ Compensation.” A Report to the Royal Commission on Workers’ Compensation in British Columbia. (With M. Gunderson), June 1998.

“Evidence on the Efficacy of Experience Rating in British Columbia.” A Report to the Royal Commission on Workers’ Compensation in British Columbia. (With T. Thomason), May 1998.

“Subsidies to Consumers or Subsidies to Providers: How Should Governments Provide Child Care Assistance?” A Report to the Applied Research Branch of the Social Policy Group of Human Resources Development Canada. (With G. Cleveland), March 1996.

“The Cost of Doing Nothing: Why an Active Labour Adjustment Strategy Makes Sense in Ontario’s Health Sector.” A Report to the Ontario Health Sector Training and Adjustment Program. (With M. Gunderson), February 1996.

“Final Report of the Child Care 2000 Project.” A Report to Human Resources Development Canada (the Child Care Initiatives Fund). (With G. Cleveland), August 1995.

“The Alberta Child Care Demand Model.” A Report to Human Resources Development Canada (the Child Care Initiatives Fund). (With G. Cleveland), July 1995.

“The Quebec Child Care Demand Model.” A Report to Human Resources Development Canada (the Child Care Initiatives Fund). (With G. Cleveland), July 1995.

“Baseline Study for Canada.” A Report to the Employment Department, Government of England. (With M. Gunderson), May 1995.

“Child Care, Social Assistance and Work: Single Parents with Preschool Children.” A Report to Human Resources Development Canada. (With G. Cleveland), April 1995.

“An Assessment of the Impact of Child Care Cost, Availability and Quality on Mothers’ Employment: Final Report.” A Report to Human Resources Development Canada. (With G. Cleveland), November 1994.

“An Assessment of the Impact of Child Care Cost, Availability and Quality on Mothers’ Employment: An Interim Report.” A Report to Human Resources Development Canada. (With G. Cleveland), March 1994.

“The Ontario Child Care Demand Model: Final Report.” A Report to Statistics Canada. (With G. Cleveland), August 1993.

“What is Success in Employment Equity? A Regression-Based Analysis of Factors Influencing the Representation of Designated Groups in Varying Employment Situations.” A Report to Employment and Immigration Canada. (With E. Harvey), May 1992.

“Results of Estimation of Child Care Demand Model.” A Report to Statistics Canada. (With G. Cleveland), September 1991.

“Modeling Child Care Demand Using the 1988 National Child Care Survey.” A Report to Statistics Canada. (With G. Cleveland), June 1991.

“Collective Bargaining, Hours of Work and Overtime: A Report to the Ontario Task Force on Hours of Work and Overtime.” (With E. Swimmer and M. Gunderson) Queen’s Printer, 1988.

(i) Copyright Tariff Reports

CMRRA/SODRAC Inc. – Online Music Services 2008-2010.

CMRRA/SODRAC Inc. - Multi-Channel Subscription Radio Services, 2006-2009.

Access Copyright Reprographic Reproductions in Canada by Educational Institutions, 2005-2009.
CMRRA/SODRAC (CSI) On-Line Music Services, 2005-2007.

NRCC Background Music Tariff 3, 2003-2009.

CMRRA/SODRAC Pay Audio Services Tariff 4.

SOCAN/NRCC Commercial Radio Tariff 1.A, 2003-2007.

(j) Other Manuscripts

“New School vs. Old School: The Role of Institutional Embeddedness in the Commercialization of University Research. (With M. Croteau), March 2020.

"The Role of MNEs as Intermediates for Canadian Imports?" (With W. Hejazi and A. Ciologariu), December 2019.

"The Ties that Bind: When Do Affiliates Break with their Parent?" (With W. Hejazi and A. Ciologariu), October 2019.

PATENT APPLICATION

"Risk Stratification and Scoring for Non-Adherence in Digital Subjects." USA Patent Application No. 62/315,352. With T. van Mierlo, A.T.T. Ching and R. Fournier.

RESEARCH IN PROGRESS

"Illuminating Puzzles in International Trade Using Highly-Disaggregated Customs Brokerage Data."

"Determinants of Life Insurance Coverage."

"Construction Safety Practices."

CONFERENCE PAPERS AND OTHER PRESENTATIONS

"The Role of MNEs as Intermediates for Canadian Imports." With W. Hejazi and A. Ciologariu. To be presented at the 80th Annual Meetings of the Academy of Management, Vancouver, British Columbia, August 7-11, 2020.

"The Role of MNEs as Intermediates for Canadian Imports." With W. Hejazi and A. Ciologariu. Presented at the Annual Conference of the Academy of International Business, Miami, Florida (presented on-line), July 6, 2020.

"The Role of U.S. Multinationals in Intermediating Trade with the MENA Region." With W. Hejazi and A. Ciologariu, was to be presented at the ISA International Conference, 2020, Ifrane, Morocco, June 23-25, 2020 (postponed due to pandemic).

"The Ties that Bind: When Do Affiliates Break with their Parent?" With W. Hejazi and A. Ciologariu. Meetings of the Academy of International Business – U.S. West Chapter, San Diego State University, San Diego, California, February 28, 2020 (Competitive session).

"The Ties that Bind: When Do Affiliates Break with their Parent?" With W. Hejazi and A. Ciologariu. Annual Conference of the Academy of International Business – U.S. Northeast, Rutgers University, New Brunswick, New Jersey, October 11-12, 2019.

"Correlations Between Interpersonal Conflicts at Work and Construction Safety Performance: Two Ontario Cross-Sectional Studies." With Y. Chen and B. McCabe 2019 Canadian Society for Civil Engineering Conference, Montreal, Qc., June 12-15, 2019.

"Benchmarking Construction Safety Performance at a Global Level: A Case Study of US, Canada and New Zealand." With Y. Chen, A. Shahi, B. McCabe, A. Hanna, Mahdi Safa and Majeed Safa. 2019 Canadian Society for Civil Engineering Conference, Montreal, Qc., June 12-15, 2019.

"A Belief Network Model of Resilient Safety Climate in the Construction Industry." With Y. Chen and B. McCabe. 2017 Canadian Society for Civil Engineering Conference, Vancouver, B.C., June 1, 2017. Winner of the Best Paper Award.

“Leveraging Econometric Theory to Detect Adherence Patterns in Digital Health Social Networks.” With T. Van Mierlo and A. Ching. Stanford Medical School, September 17, 2016.

“Safety and Age: a Longitudinal Study of Ontario Construction Workers.” With Y. Chen and B. McCabe. 2016 Construction Research Congress, San Juan, Puerto Rico, May 31 to June 2, 2016.

“Wearables, Gamified Group Challenges and Behavioral Incentives: A Preliminary Study of an Engagement Program to Increase Physical Activity.” With T. Van Mierlo, A. Ching, R. Fournier and R. Dembo. Partners HealthCare Connected Health. Boston MA, October 2015.

“Shopping Malls and Digital Health Networks: Predicting Patterns of Use.” With T. Van Mierlo and A. Ching. Presented at Stanford Medical School, September 26, 2015.

“Data Collection Framework for Construction Safety Research.” With Y. Chen, E. Alderman and B. McCabe. Presented at the 5th International/11th Construction Specialty Conference, Vancouver British Columbia, June 9, 2015.

“A Venture Capital Perspective on Intellectual Property.” presented at IPgentsia, University of Waterloo Office of Research, April 2, 2008.

“Some Implication of Demographic Change for the Economics of Media.” Ryerson University, September 12, 2007.

“Employer-Based Health Insurance: A Way for the Future?” (with M. Gunderson) presented at the Social Insurance for Health Care: Legal and Political Considerations conference, School of Public Policy and Governance, University of Toronto. November 9, 2006.

“Does Vocational Rehabilitation Have Much Impact on Helping People Return to Work.” (with M. Campolieti), presented at the Accommodating Disability in the Workplace: Research, Policy and Practice, co-sponsored by the Institute for Advanced Policy Research, the Industrial Relations Research Group at the University of Calgary, the Workers Compensation Board of Alberta, and the Faculty of Management at the University of Alberta, Calgary, Alberta, June 14, 2006.

“Comments on Einhorn and McKie.” Digital Copyright Reform in Canada: An International Perspective. Toronto, Ontario. March 3, 2006.

“Pricing Issues Facing Music Publishers and Recording Companies.” Digital Music Summit, Toronto, Ontario. March 1, 2006.

“History and Economic Perspectives on Current Issues in Workers’ Compensation Reform in Canada.” Presentation to the Ministry of Health, Labor and Welfare, Government of Japan, Tokyo, Japan, August 10, 2004.

“Issues in Workers’ Compensation Appeals System Reform,” presented at Workers’ Compensation: Current and Emerging Issues, A Conference in Memory of Terry Thomason, University of Rhode Island, Kingston Rhode Island, March 27, 2004.

“Dysfunctional Aspects of Performance Appraisal,” (with M. Brown and J. Benson), presented at the meetings of the Canadian Industrial Relations Association, Halifax, Nova Scotia, June 1, 2003.

“The Recipe for Good Quality Early Childhood Care and Education: Do We Know the Key Ingredients?” (with G.

Cleveland), presented at the meetings of the Canadian Economics Association, Ottawa, Ontario, May 31, 2003.

“Lessons from Some "Contingent Workers" who Sought Union Certification,” (with S. Slinn), presented at the meetings of the Industrial Relations Research Association, Atlanta, GA, January 6, 2002.

“Employment Equity in Canada and the U.S.” (with M. Gunderson and S. Slinn), presented at the meetings of the Industrial Relations Research Association, Atlanta, GA, January 5, 2002.

“Strike Duration: Theory and Evidence,” (with R. Hebdon), presented at the meetings of the Canadian Industrial Relations Association, Laval Quebec, May 27, 2001.

“Contingent Work: The Role of the Market, Collective Bargaining and Legislation,” (with M. Gunderson), presented at the meetings of the Industrial Relations Research Association, New Orleans, LA, January 5, 2001.

“Simulating the Effects of Child Care Policy in Canada,” presented at the meetings of the Canadian Employment Research Forum, Vancouver, British Columbia, June 1, 2000.

“Should Experience Rating Be Abolished,” Invited speaker, Canadian Bar Association – Ontario Workers’ Compensation Group. February 9, 2000.

“Does the Child Care Labor Market Work? Provocative Evidence From Canada,” presented at the Institute for the Study of Labor (IZA) conference, The Economics of Childcare, Bonn, Germany, November 15, 1999.

“Intergenerational Considerations of Workers’ Compensation Unfunded Liabilities in Ontario,” presented at the meetings of the Workers’ Compensation Research Group, Toronto, Ontario, June 6, 1999.

“Working with Young Children: Comments,” presented at the Good Child Care Symposium, Toronto, Ontario, May 30, 1999.

“Translating Cancer Epidemiology Findings into Workplace Policy,” presented at the meetings of the Canadian Society for Epidemiology and Biostatistics, Vancouver, BC, May 6, 1999 (invited speaker).

“Free Trade, Global Markets and Alternative Work Arrangements: Canada versus the United States”, (with K. Roberts), presented at the meetings of the Industrial Relations Research Association, New York, NY, January 5, 1999.

“Disputes and Dispute Resolution in Social Security and Workers’ Compensation,” (with T. Thomason and K. Roberts), presented at the meetings of the Industrial Relations Research Association, Chicago, IL, January 5, 1998.

“Inter-Generational Considerations of Workers' Compensation Unfunded Liabilities,” (with M. Gunderson), presented at the Statistics Canada/Human Resources Development Canada conference, Inter-Generational Equity in Canada, Ottawa, Ontario, February 20, 1997.

“Economics and RSI/WMSD: Coming to Grips with Economic Causes, Costs and Efficiency,” (with D. Cole and S. Sinclair), presented at the Ontario Physiotherapy Association Internal Symposium on Global Rehabilitation Trends, Toronto, Ontario, January 17, 1997.

“Public Pensions, Age and Gender: A U.S. Canada Comparison,” (with M. Gunderson and J. Pesando), presented at the meetings of the American Economic Association, San Francisco, CA, January 6, 1996.

“Canadian Public Sector Employment Relations in Transition,” (with M. Gunderson), presented at the meetings of the Industrial Relations Research Association, San Francisco, CA, January 6, 1996.

“Free Trade, Global Markets and Alternative Work Arrangements: Canada Versus the United States,” (with Karen Roberts), presented at the Biennial Conference of the Association of Canadian Studies in the United States, Seattle, Washington, November 18, 1995.

“Child Care and Work Decisions of Lone Parent Mothers,” (with G. Cleveland), presented at the meetings of the Canadian Economics Association, Montreal, Quebec, June 1995.

“Legal Structure, Dispute Resolution and Compensation in the Canadian Public Sector,” presented at the World Congress of the International Industrial Relations Association, Washington, D.C., June 1, 1995.

“Post-Injury Labour Market Outcomes of Workers' Compensation Recipients,” (with T. Thomason), presented at the Transition and Structural Change in the North American Labour Market conference, Queen's University, Kingston, Ontario, May 26, 1995.

“The Effect of Economic Integration on Contingent Work,” (with K. Roberts and P. Dorman) presented at the Free Trade Among Nations: NAFTA Implications for Michigan conference, East Lansing Michigan, November 14, 1994.

“Public Pension Plans in the United States and Canada,” (with M. Gunderson and J.E. Pesando) presented at the Upjohn Institute Project on Employee Benefits, Labor Costs and Labor Markets in Canada and the United States conference, Kalamazoo, Michigan, November 4, 1994.

“Workplace Restructuring in the Public Sector,” (with R. Hebdon), presented at the Collective Bargaining Group conference, Toronto, Ontario, October 15, 1994.

“Does Child Care Policy Matter?” (with G. Cleveland), presented at the Canadian Law and Economics Association Conference, Toronto, Ontario, October 1, 1994.

“Optimum Child Care Choice and Mother's Labour Force Participation: A Nested Logit Analysis,” (with G. Cleveland), presented at the meetings of the Canadian Economics Association, Calgary, Alberta, June 10, 1994.

“Child Care Choice and Labour Force Participation of Mothers: A Canadian Regional Perspective,” (with G. Cleveland) presented at a joint session of the Canadian Economics Association and the Canadian Regional Science Association, Calgary, Alberta, June 10, 1994.

“Determinants of Child Care Choice: A Comparison of Results for Ontario and Quebec,” (with G. Cleveland), presented at the Pacific Regional Science Association Meetings, Whistler, B.C., July 13, 1993.

“Alternative Methods for Modeling Regional Industrial Activity: Short Run Versus Long Run,” presented at the conference, The Issues of Elaboration and Implementation of Regional Development Programs under the Transition to a Market Economy, Donetsk Polytechnical Institute, Donetsk, Ukraine, May 19, 1993.

“Measuring the Impact of Vocational Rehabilitation on the Probability of Post-Injury Return to Work,” (with R. Allingham) presented at the conference, Challenges to Workers' Compensation in Canada, Queen's University, Kingston, Ontario, April 29, 1993.

“Re-Employment and Accommodation Requirements Under Workers' Compensation,” (with M. Gunderson and D.

Law) presented at the conference, Challenges to Workers' Compensation in Canada, Queen's University, Kingston, Ontario, April 29, 1993.

"Child Care Use Patterns of the Pre-School Children of Employed Single Mothers," (with G. Cleveland) presented at a joint session of the Canadian Economics Association and the Canadian Industrial Relations Association, Charlottetown, P.E.I., June 6, 1992.

"Child Care Choice for Pre-School Children of Employed Mothers in Ontario, Alberta and Quebec," (with G. Cleveland) presented at a joint session of the Canadian Economics Association and the Canadian Industrial Relations Association, Charlottetown, P.E.I., June 6, 1992.

"The Distribution of Investment Risk in Defined Benefit Pension Plans: A Re-Examination," (with J. Pesando) presented at the Current Pension Policy Issues conference, Centre for Pension and Retirement Research, Miami University, Miami, Ohio, March 27-8, 1992.

"Workers' Compensation Costs and Competitiveness: Issues and Inter-Jurisdictional Comparisons," (with B. Kralj) presented at the meetings of the Canadian Industrial Relations Association, Kingston, Ontario, June 4, 1991.

"Projections of the Effect of Government Child Care Policy on Parents Choice of Child Care Arrangements," (with G. Cleveland) presented at the meetings of the Canadian Society for the Study of Education, Kingston, Ontario, June 3, 1991.

"The Effect of Price on Choice of Child Care Arrangements," (with G. Cleveland) presented at the meetings of the Canadian Economics Association, Kingston Ontario, June 3, 1991.

"The School to Labour Force Transition: Preliminary Results for Columbia," (with L. Kumaranayake) presented at the meetings of the Canadian Economics Association, Kingston Ontario, June 2, 1991.

"Labour Force Participation and Earnings of Men and Women in Kenya," (with W. Milne) presented at the meetings of the Canadian Economics Association, Kingston Ontario, June 2, 1991.

"Urban and Rural Fertility Differentials in Kenya: An Econometric Analysis Using Micro Data," (with W. Milne) presented at the meetings of the North American Regional Science Association, Boston Mass. November 10, 1990.

"Employer Appeals of Workers' Compensation Board Decisions: The Impact of Experience Rating," (with B. Kralj) presented at the meetings of the Canadian Industrial Relations Association, University of Victoria, Victoria B.C., June 4, 1990.

"The Impact of Early Retirement Pensions on Employee Turnover: Evidence from The Ontario Public Service," (with J. Pesando and M. Gunderson) presented at the meetings of the Canadian Economics Association, University of Victoria, Victoria B.C., June 3, 1990.

"Estimating the Impact of Desired Family Size on Fertility Behaviour: Preliminary Results for Kenya," (with W. Milne) presented at the meetings of the Canadian Economics Association, Laval University, Quebec City, Quebec, June 4, 1989.

"Time Series Estimation of Fertility: Public Policy and the Opportunity Cost of Children," (with W. Milne) presented at a joint session of the Canadian Economics Association and the Canadian Population Association, McMaster University, Hamilton, Ontario, June 5, 1987.



PEAP Memo 2021-3

March 19, 2021

Subject: New Forecast for Canada – Much More Optimistic Than Our Recent Outlooks

Attached is our new Canadian economic forecast based on Statistics Canada’s 2020Q4 national accounts release, as well as subsequent data and policy announcements, and coronavirus developments.

It was almost exactly one year ago that instead of sending out our usual quarterly forecast for the Canadian economy based on the new national economic accounts, we instead sent out a memo that included the following:

“Producing an economic forecast for Canada in the face a rapidly changing environment of the coronavirus and the drop in oil prices in our minds is untenable. There is no doubt that second quarter GDP will fall, indeed probably quite dramatically (although given survey challenges, how accurate Statistics Canada’s first estimate will be is certainly a question). But how long will the downturn last and will there be a significant snapback? We just do not know and to publish point estimates for growth in the coming quarters seems foolhardy. And frankly, not very helpful for PEAP members’ planning purposes since each day might produce information that radically changes our outlook.”

While in the intervening time period we have indeed produced a number of quarterly forecasts, much uncertainty remains even a year later. Statistics Canada, rightly, keeps reminding us that “Given the unprecedented economic situation in 2020, revisions for this period are expected to be higher than normal”. COVID-19 variants remain a real concern. The less-than-stellar rollout of approved vaccines, together with sometimes confusing guidelines, have also contributed to the difficulty in getting a good handle on the quarterly pattern of the continued recovery. But it would appear that there is little doubt that the recovery will continue to take hold. Vaccines are indeed getting into arms at an increasing pace. Canadian governments (at all levels) continue to provide support to individuals and businesses, the U.S. has passed a huge new stimulus package that will meaningfully support growth, and both the U.S. Fed and the Bank of Canada have sent clear signals that they will continue to backstop growth, even if there are some short-term inflation impacts.

We admit to feeling somewhat misled by the national monthly GDP at basic prices data (including Statistics Canada’s recent commitment to providing a “flash” estimate for the upcoming month) in both 2020Q3 (monthly numbers overestimated growth) and 2020Q4 (monthly numbers underestimated growth). Given the challenges facing Statistics Canada, however, it is difficult to feel too aggrieved. We do continue to use the data together with other monthly indicators including numbers from the labour force survey, international trade data and housing starts estimates, as a guide to how we expect the very short term to play out.

In aggregate, the monthly data indicate a much stronger 2021Q1 than we were expecting in January. We have struggled to understand why the data seem to be so strong (and we will not even pretend that we understand the housing market) and have concerns that the data will be revised or are merely part of monthly fluctuations. However, if the data do indeed hold up, and the 1st quarter is anywhere near as strong as we have it, then it should be the case that growth for 2021 should be much higher than we have been expecting in recent forecast memos/conference presentations. We do not expect “the third wave” of COVID-19 to derail this recovery. Indeed, while we certainly do not believe that we will recover all of the GDP that has been lost as a result of COVID-19, we do expect to recover much more of it over the forecast period than in any of our forecasts since January 2020. Key to this recovery will be how, or indeed if, households, when they are allowed to, spend the “forced” savings that have accumulated over the past year. Given measurement issues, some may have indeed already found its way into the housing investment numbers. We have not been overly aggressive in drawing down household savings, which could mean that the recovery might be even more robust than what we currently forecast.

After falling by 5.4% in 2020, given our new forecasted quarterly growth path (and recent history), we now expect real GDP to grow by 6.0% in 2021 (compared to 4.0% in our late January forecast), and a still robust 3.8% in 2022 (compared to the previous 4.4%). But given probable data revisions, and of course other possible COVID-19 developments, the numerical outcomes could be and probably will be somewhat to very different.

FOCUS Model - Policy and Economic Analysis Program
CANADA: Base Forecast - March 19, 2021

Summary of Forecast	History				Forecast								History				Forecast				
	2020:1	2020:2	2020:3	2020:4	2021:1	2021:2	2021:3	2021:4	2022:1	2022:2	2022:3	2022:4	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Real Gross Domestic Product (Chained \$12 Bill)	2073.3	1836.2	1999.5	2045.9	2067.3	2096.7	2122.5	2142.8	2163.3	2180.2	2195.1	2210.1	2063.9	2102.3	1988.7	2107.3	2187.1	2240.2	2285.7	2331.5	2379.2
Real Gross Domestic Product (%ch)	-1.9	-11.4	8.9	2.3	1.0	1.4	1.2	1.0	1.0	0.8	0.7	0.7	2.4	1.9	-5.4	6.0	3.8	2.4	2.0	2.0	2.0
Expenditure by Households	-1.8	-14.1	13.1	-0.1	-0.2	2.0	2.1	1.3	1.3	0.9	0.8	0.8	2.5	1.6	-6.1	4.8	5.1	3.0	2.3	2.1	2.2
Expenditure by NPISH	-0.3	-13.0	7.5	4.1	1.1	0.1	0.1	0.1	0.4	0.4	0.4	0.4	3.0	2.7	-4.7	4.4	1.2	1.6	1.6	1.6	1.6
Expenditure by Governments	-0.4	-3.6	3.8	1.8	0.6	0.7	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	3.2	1.7	-0.2	3.6	0.7	0.9	1.4	1.6	1.9
Investment Expenditure	-0.8	-16.0	16.3	2.6	0.4	1.7	1.3	0.9	1.7	1.4	1.2	1.3	1.3	0.3	-5.3	7.6	5.5	3.7	2.4	2.0	1.8
Residential Structures	-0.5	-15.6	30.7	4.3	1.8	-0.1	-2.6	-2.7	-0.4	-0.2	0.0	0.0	-1.7	-0.2	3.9	12.0	-3.9	0.2	0.6	0.9	1.1
Non-Residential Structures	0.0	-15.4	-0.2	-2.7	-2.4	3.3	5.5	5.0	4.7	3.7	2.7	2.7	2.7	1.1	-11.2	-2.5	17.9	7.8	4.5	3.2	2.4
Machinery and Equipment	-3.2	-22.3	17.6	7.0	0.3	4.3	5.2	3.4	2.7	2.1	2.0	2.0	3.7	1.0	-16.4	14.3	12.5	5.9	3.3	2.4	2.3
Intellectual Property	-0.4	-8.9	5.8	0.5	0.7	2.3	3.4	2.1	0.8	0.8	0.8	0.8	5.2	-1.9	-3.8	5.6	6.0	2.7	2.3	2.3	2.3
Exports	-2.7	-17.7	14.7	1.2	4.3	1.2	3.0	2.1	0.9	0.7	0.7	0.7	3.7	1.3	-9.8	10.2	5.4	2.7	2.5	2.5	2.5
Imports	-2.2	-23.0	21.6	2.6	1.5	2.4	4.2	2.5	1.4	1.0	0.9	0.8	3.4	0.4	-11.3	11.3	7.5	3.2	2.7	2.4	2.5
Inventory - Non-Farm (Chained \$12 Bill)	0.2	-34.9	-30.7	-1.9	1.0	5.0	9.0	14.0	16.0	18.0	18.5	18.5	15.6	17.1	-16.8	7.2	17.8	18.6	18.7	19.0	19.3
Inventory - Farm (Chained \$12 Bill)	2.4	3.7	-4.1	1.9	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	0.0	-0.2	1.7	1.0	-0.2	-0.2	0.1	0.3	0.3	0.3
Residual Error (Chained \$12 Bill)	0.5	0.4	-1.2	1.5	1.2	1.0	0.8	0.5	0.2	0.0	0.0	0.0	0.5	0.1	0.3	0.9	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Gross Domestic Product (\$ Bill)	2276.0	2001.3	2231.5	2307.4	2355.2	2401.3	2440.3	2473.8	2509.7	2542.0	2571.5	2601.3	2231.2	2310.7	2204.1	2417.7	2556.1	2672.1	2784.6	2898.9	3018.2
Gross Domestic Product (%ch)	-2.9	-12.1	11.5	3.4	2.1	2.0	1.6	1.4	1.5	1.3	1.2	1.2	4.2	3.6	-4.6	9.7	5.7	4.5	4.2	4.1	4.1
Implicit Price Deflator for GDP (%ch)	-1.0	-0.7	2.4	1.0	1.0	0.5	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	1.8	1.7	0.8	3.5	1.9	2.1	2.1	2.1	2.0
Unemployment Rate	6.4	13.1	10.1	8.8	8.6	7.8	7.5	7.2	7.0	6.8	6.6	6.4	5.9	5.7	9.6	7.8	6.7	6.2	5.8	5.8	5.8
Employment (%ch)	-1.4	-11.4	8.5	2.4	-0.2	1.4	0.9	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	1.6	2.2	-5.1	4.4	3.4	2.0	1.5	1.0	0.8
Labour Force (%ch)	-0.7	-4.5	4.9	0.9	-0.4	0.6	0.6	0.5	0.6	0.5	0.5	0.5	1.0	2.0	-1.1	2.4	2.2	1.4	1.1	1.0	0.8
Participation Rate (%)	64.8	61.8	64.7	65.1	64.7	65.0	65.2	65.4	65.5	65.6	65.6	65.6	65.3	65.6	64.1	65.1	65.6	65.6	65.4	65.3	65.0
3-Month Treasury Bill Rate (%)	1.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	1.4	1.7	0.4	0.1	0.2	0.7	2.5	3.1	3.1
10-Year Gov't of Canada Bond Rate (%)	1.1	0.5	0.6	0.7	1.2	1.6	1.7	1.7	1.9	2.1	2.3	2.5	2.3	1.6	0.7	1.6	2.2	3.0	3.9	4.3	4.3
Inflation Rate - CPI (%)	0.0	-0.7	0.7	0.8	0.8	0.7	0.3	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5	2.3	1.9	0.7	2.3	2.1	2.1	2.0	2.0	2.0
Annual Wage per Employee - Pvt (%ch)	0.1	2.9	-0.6	0.1	0.5	0.1	0.2	0.4	0.6	0.6	0.6	0.6	3.9	2.5	3.7	1.3	2.0	2.7	2.9	3.3	3.3
Real Ann Wage per Emp - Pvt (%ch)	0.0	3.7	-1.2	-0.7	-0.2	-0.6	-0.1	-0.1	0.0	0.0	0.2	0.2	1.6	0.5	2.9	-1.0	-0.1	0.6	0.8	1.2	1.3
Labour Productivity (%ch)	-0.5	-0.1	0.4	-0.1	1.2	0.0	0.3	0.1	0.2	0.0	-0.1	0.0	0.9	-0.3	-0.3	1.5	0.4	0.4	0.5	1.0	1.2
Exchange Rate (US \$/Cdn \$)	0.744	0.722	0.751	0.767	0.790	0.790	0.785	0.780	0.778	0.779	0.780	0.780	0.772	0.754	0.746	0.786	0.779	0.782	0.785	0.788	0.791
Terms of Trade (%ch)	-4.8	-2.7	6.1	1.7	2.1	0.3	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.7	-0.1	-3.5	6.1	0.5	0.7	0.8	0.5	0.4
Balance on Current Account (\$ Bill)	-65.4	-34.3	-42.0	-29.1	-15.0	-25.0	-35.0	-40.0	-44.0	-46.5	-48.0	-49.0	-52.2	-47.4	-42.7	-28.7	-46.9	-50.3	-50.5	-50.0	-49.0
Consolidated Government Balance (\$ Bill)	-63.5	-443.8	-259.3	-173.5	-149.4	-126.6	-100.2	-67.6	-56.5	-45.8	-38.5	-30.6	6.2	12.5	-235.0	-110.9	-42.8	-12.2	2.1	11.0	14.8
Federal Gov't Balance (NA Basis) (\$ Bill)	-48.9	-409.0	-283.7	-146.7	-120.8	-110.0	-83.8	-55.7	-50.3	-48.4	-38.3	-33.0	7.4	2.4	-222.1	-92.6	-42.5	-24.0	-18.5	-16.4	-14.3
Federal Balance as % of GDP	-2.1	-20.4	-12.7	-6.4	-5.1	-4.6	-3.4	-2.3	-2.0	-1.9	-1.5	-1.3	0.3	0.1	-10.1	-3.8	-1.7	-0.9	-0.7	-0.6	-0.5
Ratio: Federal Debt to GDP (%)	25.6	34.6	34.3	34.9	35.5	35.9	36.2	36.3	36.3	36.3	36.3	36.1	26.7	25.3	32.4	36.0	36.3	35.8	35.1	34.3	33.5
Prov'l Gov't Balance (NA Basis) (\$ Bill)	-26.6	-61.3	5.3	-46.8	-50.2	-36.0	-32.9	-25.6	-24.3	-15.5	-18.1	-15.3	-16.5	-5.5	-32.4	-36.2	-18.3	-9.4	-4.9	-2.2	-0.6
Household Savings Rate (%)	5.1	27.8	13.7	12.7	12.3	10.1	7.4	4.9	4.3	3.9	3.7	3.5	0.8	1.4	14.8	8.7	3.9	3.0	2.7	2.6	2.6
Real Household Disposable Income (%ch)	1.3	12.7	-5.0	-1.5	-0.4	-0.1	-0.4	-0.9	0.9	0.7	0.8	0.7	1.5	2.2	9.0	-1.7	1.1	2.6	2.4	2.5	2.5
Net Operating Surplus - Corporations (%ch)	-10.3	-14.7	37.1	-0.7	7.5	3.3	2.9	1.9	0.6	0.2	0.1	0.2	3.8	0.6	-6.1	24.7	4.6	1.1	2.4	2.7	3.4
U.S. Real GDP Growth (%)	-1.3	-9.0	7.5	1.0	1.7	2.8	1.0	1.0	0.8	0.7	0.7	0.6	3.0	2.2	-3.5	6.6	3.8	2.4	2.1	2.1	2.0
U.S. Inflation (GDP Deflator) (%)	0.4	-0.5	0.9	0.5	0.4	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	2.4	1.8	1.2	2.0	2.2	2.1	2.1	2.1	2.1
U.S. 3-Month Treasury Bill Rate (%)	1.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	1.9	2.1	0.4	0.1	0.2	0.9	2.7	3.3	3.3
U.S. 10-Year Gov't Bond Rate (%)	1.4	0.7	0.7	0.9	1.3	1.7	1.8	1.9	2.1	2.3	2.5	2.7	2.9	2.1	0.9	1.7	2.4	3.2	4.1	4.5	4.5
U.S. Unemployment Rate (%)	3.8	13.0	8.8	6.7	6.2	5.7	5.2	4.7	4.5	4.3	4.2	4.1	3.9	3.7	8.1	5.4	4.3	4.0	4.0	4.0	4.0

Percentage changes are period to period

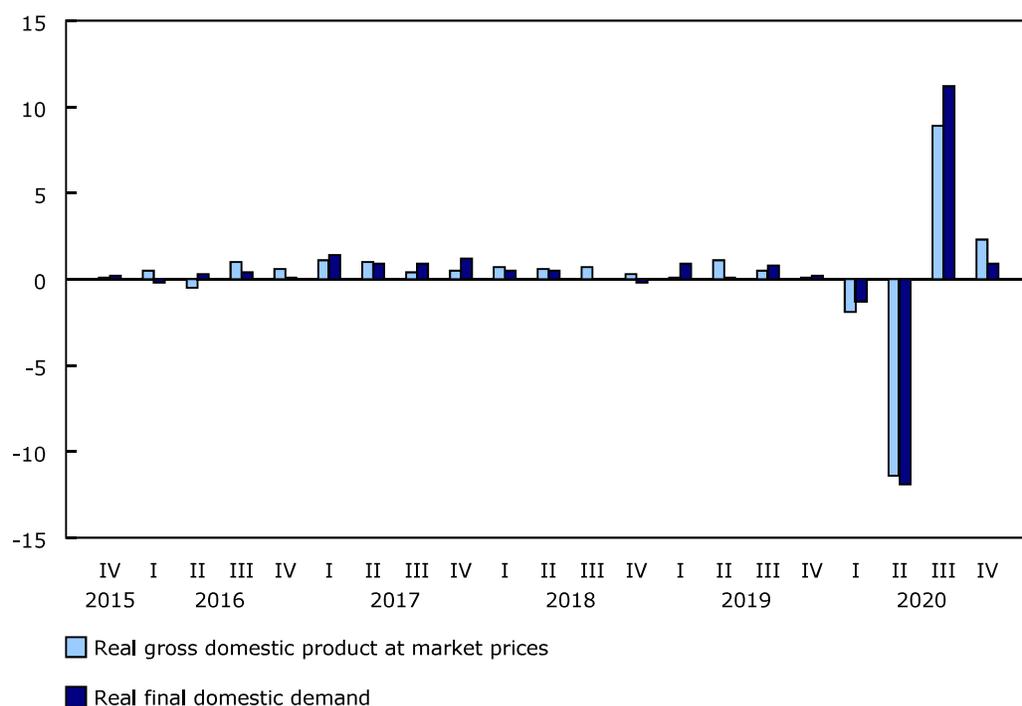
Gross domestic product, income and expenditure, fourth quarter 2020

Released at 8:30 a.m. Eastern time in *The Daily*, Tuesday, March 2, 2021

Real gross domestic product (GDP) grew 2.3% in the fourth quarter of 2020, following record fluctuations in the previous two quarters. In 2020, real GDP shrank 5.4%, the steepest annual decline since quarterly data were first recorded in 1961. Final domestic demand rose 0.9% in the fourth quarter, but was down 4.5% for 2020 overall.

Chart 1
Gross domestic product and final domestic demand

quarterly % change, chained (2012) dollars



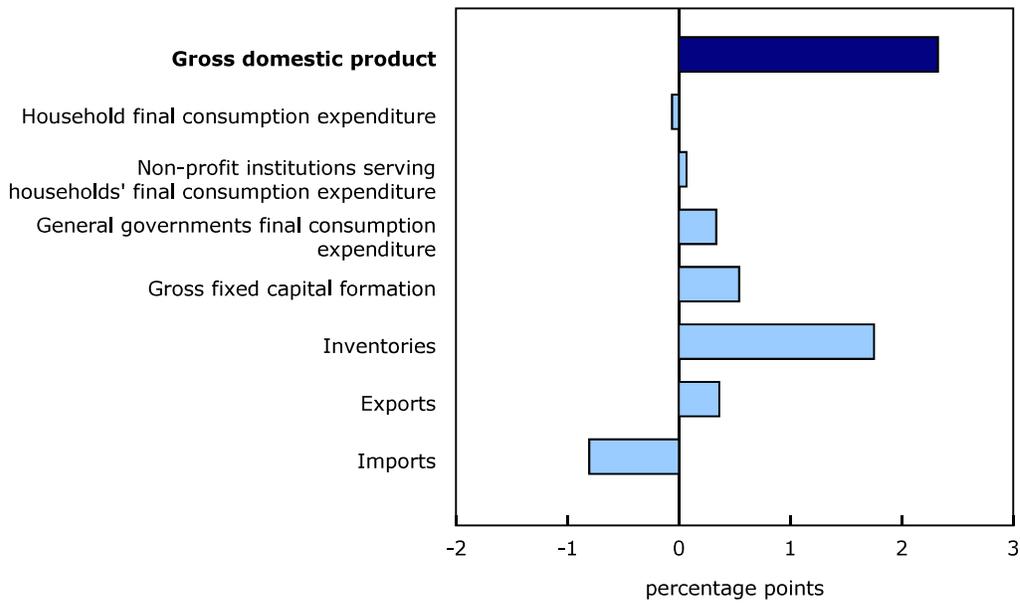
Source(s): Table 36-10-0104-01.

Growth in real GDP was strengthened by a large change in business inventories, as well as increases in government final consumption expenditure, business investment in machinery and equipment, and housing investment. Housing investment increases coincided with low mortgage rates and rising demand for housing.

The large inventory drawdowns that were a drag on third-quarter GDP growth were absent in the fourth quarter as inventories recorded a small accumulation. For non-farm business inventories, the sizeable shift was concentrated in the retail sector, with accumulation observed for motor vehicle, building supply and sporting goods retailers. Accumulation of cannabis stocks largely contributed to the increase in farm inventories. The economy-wide stock-to-sales ratio fell from 0.843 in the third quarter to 0.836 in the fourth quarter.

Chart 2

Contributions to percentage change in real gross domestic product, fourth quarter of 2020



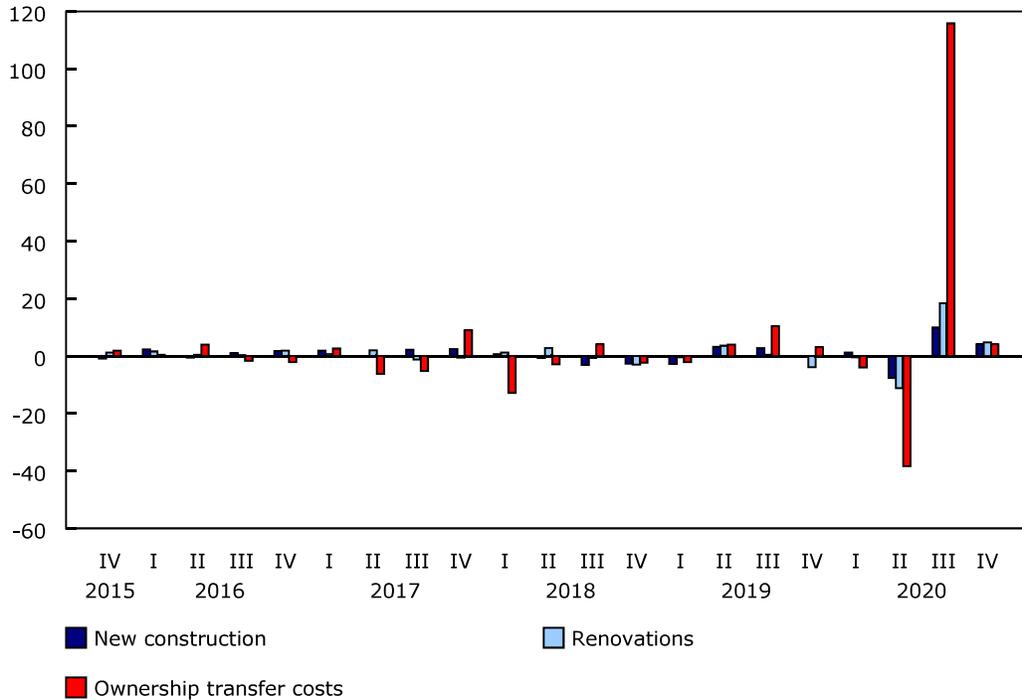
Source(s): Table [36-10-0104-01](#).

Housing investment continues to rise

Housing investment increased 4.3% in the fourth quarter, after rising 30.7% in the third quarter.

Chart 3 Housing investment

quarterly % change, chained (2012) dollars



Source(s): Table 36-10-0108-01.

The increases were broad-based: new construction grew 4.1%, renovations rose 4.8% and ownership transfer costs were up 4.1%. A substantial increase occurred in new construction of both single-family and multiple-unit dwellings, especially in Ontario and Alberta. The increase in ownership transfer costs was widespread, as home resale activity continued to rise across the country. Compared with 2019, housing investment was up 3.9% in 2020, while household residential mortgage debt expanded significantly over the same period.

Business investment slackens

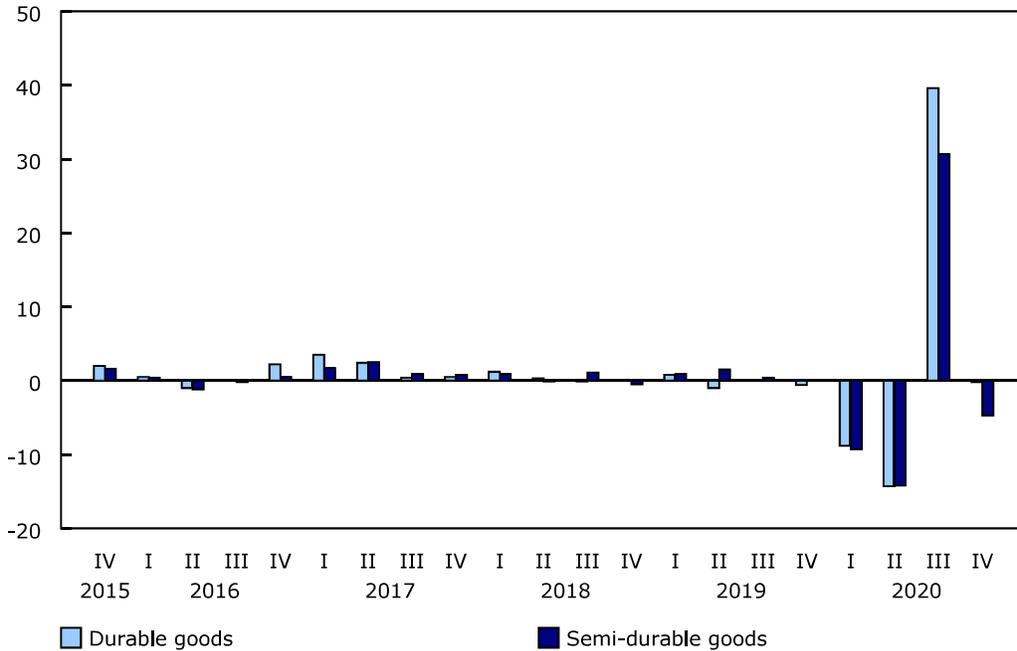
Business investment in engineering structures rose 1.6% in the fourth quarter, but investment in non-residential buildings fell 10.9%. This reflected weak demand for office buildings and shopping malls as remote working and online shopping became more common. Increased investment in machinery and equipment (+7.0%) coincided with higher imports of industrial machinery and equipment. Nevertheless, investment in machinery and equipment was down 16.4% in 2020.

Household spending edges down

Household spending edged down 0.1% in the fourth quarter, after a 13.1% increase in the third quarter. Spending was down 6.1% in 2020, compared with 2019.

Chart 4
Household final consumption: durable and semi-durable goods

quarterly % change, chained (2012) dollars



Source(s): Table 36-10-0104-01.

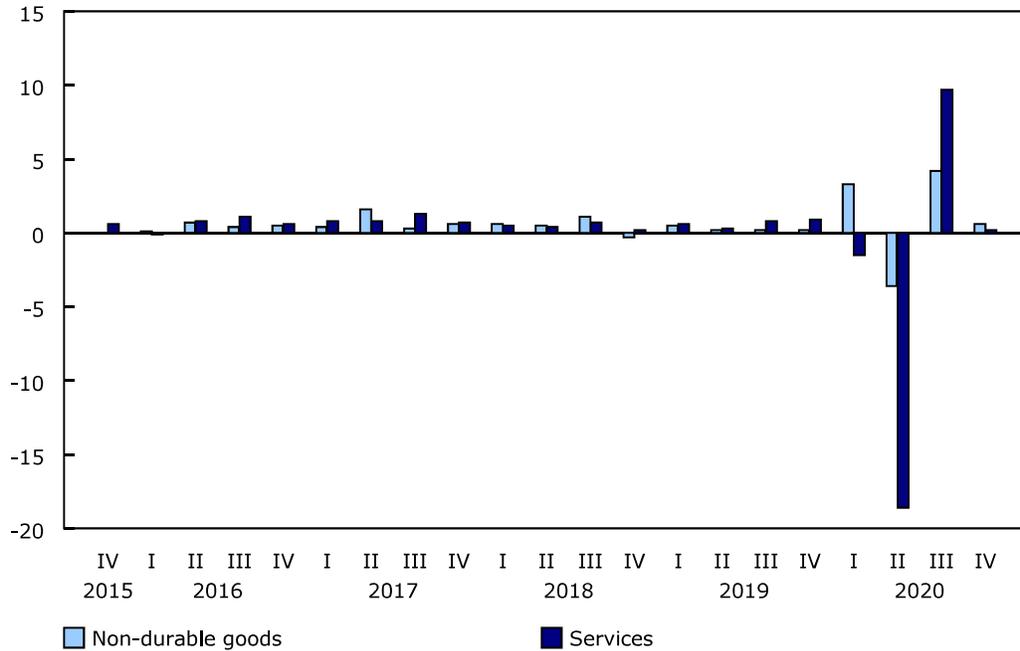
Outlays for durable goods declined 0.2%, after the record increase (+39.6%) in the third quarter, which followed drops in the second quarter related to the COVID-19 pandemic. Decreases in purchases of new trucks, vans and sport utility vehicles (-3.5%), and new passenger cars (-6.4%) were partly offset by increased sales of used motor vehicles (+4.0%). This reflected consumers' tendency to opt for used goods at times of economic uncertainty.

Excluding these purchases, outlays for durable goods rose 1.6% in the fourth quarter. Household spending on major appliances (+9.0%) and furniture (+2.4%) rose, coinciding with stronger housing investment. Overall, spending on durable goods was down 3.7% in 2020.

Outlays for semi-durable goods fell 4.7% in the fourth quarter, after sharp fluctuations in the previous two quarters. Decline in clothing and footwear (-8.9%) was partly offset by increases in games, toys and hobbies (+0.7%), and equipment for sport, camping and open-air recreation (+6.9%). These movements reflected shifts in spending patterns in the wake of the pandemic. Spending on semi-durable goods was down 7.8% in 2020.

Chart 5
Household final consumption: non-durable goods and services

quarterly % change, chained (2012) dollars



Source(s): Table 36-10-0104-01.

Outlays for non-durable goods rose 0.6%, after rising 4.2% in the third quarter. As consumers spent more time at home and less time travelling, expenditures on food (+3.1%), licensed cannabis (+17.0%) and pharmaceutical products (+7.1%) rose. Expenditures on fuels and lubricants (-5.4%) dropped, owing to reduced use because of new restrictions in British Columbia, Ontario and Quebec in the fourth quarter. Overall, spending on non-durable goods was up 3.1% in 2020 compared with 2019.

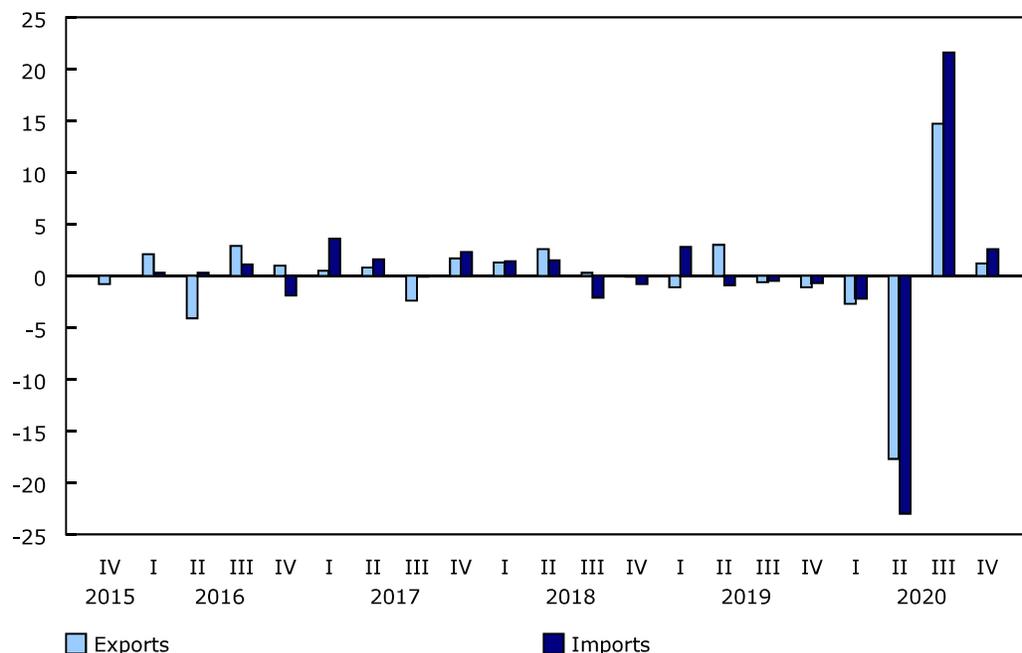
Growth in outlays on services slowed from 9.7% in the third quarter to 0.2% in the fourth. Increases in outpatient services (+6.7%), and insurance and financial services (+1.8%) were more than offset by lower spending on food, beverage and accommodation services (-11.1%), and personal grooming services (-7.5%), owing to closures and limited openings of bars, restaurants and salons. Overall, outlays for services were down 10.3% in 2020.

Export and import volumes slow

Growth in export volumes slowed from 14.7% in the third quarter to 1.2% in the fourth, reflecting reduced international demand, owing to slowdowns in the economies of major trading partners in the fourth quarter, notably the United States (+1.0%), the United Kingdom (+1.0%), the Netherlands (-0.1%), Germany (+0.1%) and Italy (-2.0%).

Chart 6 Exports and imports

quarterly % change, chained (2012) dollars



Source(s): Table 36-10-0104-01.

Exports of energy products (+6.1%) and metal and non-metallic mineral products (+10.8%) increased. Growth in the latter stemmed mainly from unwrought gold, silver, and platinum group metals, and their alloys; this surge reflected exports of refined gold to the United Kingdom, related to the Brexit-induced period of economic uncertainty. Export volumes were down 9.8% in 2020, compared with the volumes in 2019.

Import volumes rose 2.6% in the fourth quarter, following record fluctuations in the previous two quarters. Increases in imports of consumer goods (+5.5%), motor vehicles and parts (+5.3%), and industrial machinery and equipment (+8.3%) were partly offset by a decline in imports of metal and non-metallic mineral products (-10.7%). Overall, import volumes in 2020 were down 11.3%, compared with the volumes in 2019.

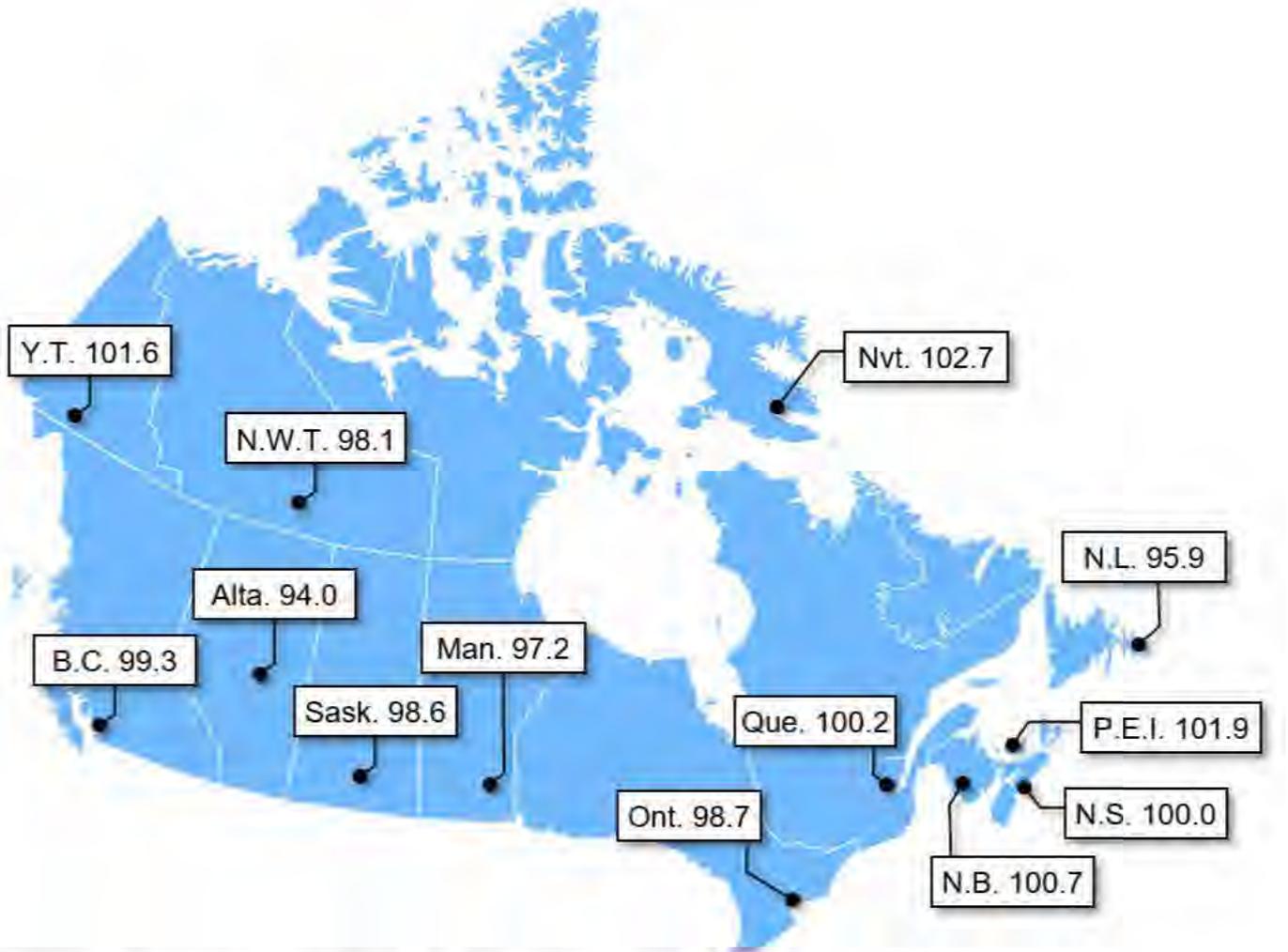
Terms of trade improve

The ratio of the price of exports to the price of imports—the terms of trade—rose 1.7%, primarily because of a 2.4% increase in prices of exported crude oil and crude bitumen in the fourth quarter. However, for 2020 overall, terms of trade declined by 3.4%, owing largely to a 38.6% drop in prices of exported crude oil and crude bitumen.

Nominal gross domestic product rises

The GDP implicit price index, which reflects the overall price of domestically produced goods and services, rose 1.1% in the fourth quarter. Consequently, growth in nominal GDP (+3.4%) was higher than that of real GDP. Compared with 2019, nominal GDP was down 4.6% in 2020.

Map 1 – Compensation of employees in 2020 compared with 2019 (index 2019=100)



Source: Statistics Canada, Table 36-10-0205-01, March 2021.

Compensation of employees rose 2.5% in the fourth quarter, following a 7.7% increase in the third. Despite this growth in the second half of 2020, compensation was 1.6% lower over the year compared with 2019. The Canada Emergency Wage Subsidy represented 3.3% of total compensation of employees in the fourth quarter, down from 7.3% in the third. Declines varied by region and were particularly sharp in the two oil-rich provinces, Alberta and Newfoundland and Labrador, reflecting the impact of lower prices of crude oil and crude bitumen in 2020.

Households end the year with third consecutive double-digit savings rate

Household disposable income dropped 1.0% in the fourth quarter, mainly because of a 17.2% decline in other benefits received from governments, such as the Canada Emergency Response Benefit. Despite this decline, disposable income was up 10.0% compared with 2019, the largest increase on record in nearly four decades, as governments took extraordinary economic support measures during the year. By the fourth quarter, the extent of this support had diminished considerably; nonetheless, government transfers still exceeded their pre-pandemic levels from the fourth quarter of 2019 by a sizeable margin (+33.2%).

The continued rebound in compensation, albeit at a reduced pace, coupled with still-elevated government transfers and stagnant consumption, kept the savings rate in double-digit territory for the third consecutive quarter. Canadians recorded a similar amount of savings in 2020 as in the previous seven years combined. Some of this savings made its way into currency and deposits of Canadian households, with growth in this asset nearing \$160.0 billion over the first three quarters of the year. The savings rate for the fourth quarter stood at 12.7%, while the savings rate for 2020 was 15.1%. Transfers from governments exceeded losses in wages and self-employment income, resulting in lower-income and younger households recording some of the largest [increases in savings](#).

Support program expenditures continue to fuel government borrowing

Overall, government revenues were far outstripped by expenditures throughout 2020, with the fourth quarter showing a marked increase from the second-quarter peak in governments' net borrowing of \$443.8 billion.

Government revenue remained fairly flat over 2020, the notable exception being the second quarter, when a decline in tax revenue on both income and products reduced government coffers. By the fourth quarter, these components had regained lost ground, but annual government revenue was 3.9% lower than the preceding year.

Note to readers

Revisions

Gross domestic product (GDP) data for the fourth quarter have been released along with revised data from the first to third quarter of 2020. These releases incorporate new and revised data, as well as updates on seasonal trends. Given the unprecedented economic situation in 2020, revisions for this period are expected to be higher than normal.

Support measures by governments

To alleviate the economic impact of the COVID-19 pandemic, governments implemented a number of programs, including the Canada Emergency Wage Subsidy and the Canada Emergency Response Benefit. For a comprehensive explanation of how government support measures were treated in the compilation of the estimates, see "[Recording COVID-19 measures in the national accounts](#)" and "[Recording new COVID measures in the national accounts](#)."

Details of some of the more significant government measures can be found in the footnotes of tables [36-10-0103-01](#), [36-10-0112-01](#), [36-10-0115-01](#), [36-10-0118-01](#), and [36-10-0477-01](#).

For information on seasonal adjustment, see [Seasonally adjusted data – Frequently asked questions](#).

For more information on GDP, see the video "[What is Gross Domestic Product \(GDP\)?](#)"

Percentage change

Percentage changes for expenditure-based statistics (such as household spending, investment, and exports) are calculated from volume measures that are adjusted for price variations. Percentage changes for income-based statistics (such as compensation of employees and operating surplus) are calculated from nominal values; that is, they are not adjusted for price variations.

Unless otherwise stated, growth rates represent the percentage change in the series from one quarter to the next; for instance, from the third quarter of 2020 to the fourth quarter of 2020.

Real-time tables

Real-time tables [36-10-0430-01](#) and [36-10-0431-01](#) will be updated on March 8.

Next release

Data on GDP by income and expenditure for the first quarter of 2021 will be released on June 1, 2021.

Sustainable development goals

On January 1, 2016, the world officially began implementing the [2030 Agenda for Sustainable Development](#)—the United Nations' transformative plan of action that addresses urgent global challenges over the following 15 years. The plan is based on 17 specific sustainable development goals.

Data on gross domestic product, income and expenditure are an example of how Statistics Canada supports the reporting on the global sustainable development goals. This release will be used to measure the following goals:



Table 1
Gross domestic product by income account – Seasonally adjusted at annual rates

	Third quarter 2019	Fourth quarter 2019	First quarter 2020	Second quarter 2020	Third quarter 2020	Fourth quarter 2020	Third quarter 2020	Fourth quarter 2020
	quarter-to-quarter % change						millions of dollars	
Compensation of employees	1.3	1.3	-1.2	-8.6	7.7	2.5	1,167,340	1,196,668
Gross operating surplus	-1.4	0.6	-4.6	-6.9	15.2	-0.5	623,968	620,720
Gross mixed income	1.7	1.8	0.8	-2.2	3.2	1.4	283,192	287,068
Taxes less subsidies on production	1.7	-0.3	-18.2	-121.5	205.3	224.7	19,152	62,196
Taxes less subsidies, on products and imports	1.1	-0.4	-6.4	-16.7	13.7	4.3	136,504	142,364
Statistical discrepancy (millions of dollars)	-2,108	-416	1,252	16	1,876	-3,028	1,384	-1,644
Gross domestic product at market prices	0.5	1.0	-2.9	-12.1	11.5	3.4	2,231,540	2,307,372

Source(s): Table 36-10-0103-01.

Table 2
Real gross domestic product by expenditure account, quarterly change – Seasonally adjusted at annual rates, chained (2012) dollars

	Third quarter 2019	Fourth quarter 2019	First quarter 2020	Second quarter 2020	Third quarter 2020	Fourth quarter 2020	Third quarter 2020	Fourth quarter 2020
	quarter-to-quarter % change						millions of dollars	
Final consumption expenditure	0.5	0.5	-1.5	-11.4	10.3	0.4	1,588,439	1,595,217
Household final consumption expenditure	0.6	0.5	-1.8	-14.1	13.1	-0.1	1,137,117	1,135,859
Non-profit institutions serving households' final consumption expenditure	0.9	0.6	-0.0	-13.6	7.8	4.5	29,840	31,188
General governments final consumption expenditure	0.4	0.5	-0.8	-4.4	4.0	1.5	421,401	427,753
Gross fixed capital formation	1.9	-0.9	-0.3	-13.7	14.5	2.3	436,880	447,012
Business gross fixed capital formation	1.8	-1.0	-0.8	-16.0	16.3	2.6	351,027	359,992
Residential structures	3.4	-0.7	-0.5	-15.6	30.7	4.3	156,314	163,068
Non-residential structures, machinery and equipment	0.7	-1.5	-1.2	-17.9	5.9	1.0	157,280	158,899
Intellectual property products	1.0	-0.0	-0.4	-8.9	5.8	0.5	35,831	36,017
General governments gross fixed capital formation	2.3	-0.3	2.1	-3.3	7.8	1.4	83,974	85,131
Investment in inventories (millions of dollars)	-9,468	36	-9,826	-31,719	-7,427	38,529	-36,808	1,721
Exports of goods and services	-0.6	-1.1	-2.7	-17.7	14.7	1.2	617,230	624,807
Less: imports of goods and services	-0.5	-0.7	-2.2	-23.0	21.6	2.6	611,263	627,163
Statistical discrepancy (millions of dollars)	1,923	361	-1,121	-15	-1,684	2,694	-1,236	1,458
Gross domestic product at market prices	0.5	0.1	-1.9	-11.4	8.9	2.3	1,999,452	2,045,925
Final domestic demand	0.8	0.2	-1.3	-11.9	11.2	0.9	2,023,946	2,041,230

Source(s): Table 36-10-0104-01.

Table 3
Real gross domestic product by expenditure account, annualized change – Seasonally adjusted at annual rates, chained (2012) dollars

	Third quarter 2019	Fourth quarter 2019	First quarter 2020	Second quarter 2020	Third quarter 2020	Fourth quarter 2020	Third quarter 2020	Fourth quarter 2020
	quarter-to-quarter % change, annualized						millions of dollars	
Final consumption expenditure	2.1	2.0	-5.9	-38.5	47.8	1.7	1,588,439	1,595,217
Household final consumption expenditure	2.2	2.0	-7.1	-45.6	63.4	-0.4	1,137,117	1,135,859
Non-profit institutions serving households' final consumption expenditure	3.5	2.5	-0.0	-44.4	35.1	19.3	29,840	31,188
General governments final consumption expenditure	1.6	1.9	-3.1	-16.5	16.9	6.2	421,401	427,753
Gross fixed capital formation	7.9	-3.6	-1.3	-44.4	72.1	9.6	436,880	447,012
Business gross fixed capital formation	7.5	-4.1	-3.3	-50.2	82.7	10.6	351,027	359,992
Residential structures	14.4	-2.9	-2.2	-49.2	191.4	18.4	156,314	163,068
Non-residential structures, machinery and equipment	2.8	-5.9	-4.5	-54.5	25.8	4.2	157,280	158,899
Intellectual property products	4.1	-0.1	-1.4	-31.0	25.1	2.1	35,831	36,017
General governments gross fixed capital formation	9.6	-1.3	8.5	-12.4	35.3	5.6	83,974	85,131
Investment in inventories (millions of dollars)	-9,468	36	-9,826	-31,719	-7,427	38,529	-36,808	1,721
Exports of goods and services	-2.5	-4.2	-10.4	-54.2	73.1	5.0	617,230	624,807
Less: imports of goods and services	-2.1	-2.9	-8.5	-64.9	118.8	10.8	611,263	627,163
Statistical discrepancy (millions of dollars)	1,923	361	-1,121	-15	-1,684	2,694	-1,236	1,458
Gross domestic product at market prices	1.8	0.4	-7.5	-38.5	40.6	9.6	1,999,452	2,045,925
Final domestic demand	3.3	0.7	-4.9	-39.9	52.8	3.5	2,023,946	2,041,230

Source(s): Table 36-10-0104-01.

Table 4
Real gross domestic product by expenditure account – Seasonally adjusted at annual rates

	Third quarter 2020	Fourth quarter 2020	Fourth quarter 2020		
			Contributions to percent change in real gross domestic product	Contributions to percent change in implicit price indexes	Annualized contributions to percent change in real gross domestic product
	millions of chained (2012) dollars		percentage points		
Final consumption expenditure	1,588,439	1,595,217	0.342	0.277	1.416
Household final consumption expenditure	1,137,117	1,135,859	-0.062	0.275	-0.257
Goods	558,699	556,135	-0.123	0.163	-0.510
Durable goods	169,796	169,514	-0.014	0.056	-0.058
Semi-durable goods	90,207	85,927	-0.196	0.013	-0.812
Non-durable goods	298,206	300,022	0.087	0.093	0.360
Services	581,474	582,666	0.061	0.112	0.253
Non-profit institutions serving households' final consumption expenditure	29,840	31,188	0.069	0.010	0.286
General governments final consumption expenditure	421,401	427,753	0.335	-0.008	1.387
Gross fixed capital formation	436,880	447,012	0.541	0.217	2.239
Business gross fixed capital formation	351,027	359,992	0.484	0.194	1.999
Residential structures	156,314	163,068	0.391	0.164	1.619
Non-residential structures, machinery and equipment	157,280	158,899	0.083	-0.004	0.339
Non-residential structures	98,817	96,193	-0.132	0.010	-0.547
Machinery and equipment	58,095	62,163	0.214	-0.015	0.886
Intellectual property products	35,831	36,017	0.010	0.035	0.041
Non-profit institutions serving households' gross fixed capital formation	2,013	1,985	-0.001	0.001	-0.004
General governments gross fixed capital formation	83,974	85,131	0.059	0.022	0.244
Investment in inventories	-36,808	1,721	1.750	0.042	7.248
Exports of goods and services	617,230	624,807	0.362	0.399	1.495
Goods	518,047	523,179	0.243	0.373	1.006
Services	99,300	101,701	0.118	0.026	0.489
Less: imports of goods and services	611,263	627,163	0.805	-0.115	3.338
Goods	528,193	540,759	0.622	-0.056	2.576
Services	87,339	90,661	0.184	-0.059	0.762
Statistical discrepancy	-1,236	1,458	0.135	0.000	0.559
Gross domestic product at market prices	1,999,452	2,045,925	2.324	1.050	9.619
Final domestic demand	2,023,946	2,041,230	0.883	0.494	3.655

Source(s): Tables 36-10-0104-01 and 36-10-0106-01.

Table 5
Canadian economic accounts key indicators – Seasonally adjusted

	Third quarter 2019	Fourth quarter 2019	First quarter 2020	Second quarter 2020	Third quarter 2020	Fourth quarter 2020
Economy-wide						
Real gross domestic income (index 2012=100)	113.5	113.8	109.9	96.6	107.0	110.1
Gross domestic product deflator (index 2012=100)	109.9	110.9	109.8	109.0	111.6	112.8
Terms of trade (index 2012=100)	94.7	95.2	90.6	88.1	93.6	95.2
Household sector						
Household disposable income (millions of dollars)	1,280,168	1,297,208	1,315,952	1,473,096	1,411,416	1,397,720
Household net saving (millions of dollars)	20,424	26,048	67,104	410,016	193,316	177,048
Household saving rate (%)	1.6	2.0	5.1	27.8	13.7	12.7
Government sector						
General government disposable income (millions of dollars)	515,660	525,284	454,360	62,540	263,132	360,360
General government net saving (millions of dollars)	32,084	35,140	-38,128	-422,396	-235,088	-145,184
Corporate sector						
Non-financial corporations' net operating surplus (millions of dollars)	249,380	249,884	220,140	184,856	265,088	262,656
Financial corporations' net operating surplus (millions of dollars)	41,240	41,176	41,008	38,016	40,504	40,844
Non-financial corporations' net saving (millions of dollars)	-11,364	-9,556	-33,400	-61,172	25,120	18,120
Financial corporations' net saving (millions of dollars)	37,336	41,072	42,756	31,220	30,864	25,568
National						
National net saving (millions of dollars)	76,260	90,440	36,932	-37,112	19,508	74,120
National saving rate (%)	4.0	4.7	2.0	-2.3	1.1	3.9

Source(s): Tables [36-10-0105-01](#), [36-10-0106-01](#), [36-10-0111-01](#), [36-10-0112-01](#), [36-10-0118-01](#) and [36-10-0116-01](#).

Table 6
Real gross domestic product by expenditure account, year-over-year change – Seasonally adjusted at annual rates, chained (2012) dollars

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2019	2020
	year-over-year % change						millions of dollars	
Final consumption expenditure	2.1	2.0	3.3	2.6	1.7	-4.7	1,640,706	1,562,821
Household final consumption expenditure	2.3	1.9	3.8	2.5	1.6	-6.1	1,184,887	1,112,476
Non-profit institutions serving households' final consumption expenditure	4.7	9.0	0.4	3.3	3.0	-4.8	31,699	30,190
General governments final consumption expenditure	1.4	1.8	2.1	2.9	2.0	-1.1	424,474	419,604
Gross fixed capital formation	-5.2	-4.7	3.3	1.8	0.3	-3.6	442,650	426,793
Business gross fixed capital formation	-6.4	-5.4	2.7	1.3	0.3	-5.3	362,266	343,107
Residential structures	3.8	3.9	2.3	-1.7	-0.2	3.9	139,772	145,193
Non-residential structures, machinery and equipment	-11.3	-12.3	1.9	3.1	1.1	-13.1	185,783	161,377
Intellectual property products	-11.5	-1.7	8.8	5.2	-1.9	-3.8	37,142	35,728
General governments gross fixed capital formation	1.5	-0.1	6.5	4.3	0.3	4.3	78,457	81,865
Investment in inventories (millions of dollars)	-9,178	-779	18,014	-3,714	3,280	-34,299	18,766	-15,533
Exports of goods and services	3.4	1.4	1.4	3.7	1.3	-9.8	675,019	608,603
Less: imports of goods and services	0.8	0.1	4.6	3.4	0.4	-11.3	674,511	598,454
Statistical discrepancy (millions of dollars)	-300	2,116	-2,039	1,275	-374	146	137	283
Gross domestic product at market prices	0.7	1.0	3.0	2.4	1.9	-5.4	2,102,304	1,988,721
Final domestic demand	0.3	0.5	3.3	2.5	1.4	-4.5	2,081,607	1,988,173

Source(s): Table [36-10-0104-01](#).

Available tables: [12-10-0134-01](#), [12-10-0135-01](#), [34-10-0163-01](#), [36-10-0103-01](#) to [36-10-0109-01](#) , [36-10-0111-01](#), [36-10-0112-01](#), [36-10-0114-01](#) to [36-10-0118-01](#) , [36-10-0121-01](#) to [36-10-0132-01](#) , [36-10-0135-01](#), [36-10-0205-01](#), [36-10-0369-01](#), [36-10-0477-01](#), [36-10-0484-01](#), [36-10-0608-01](#), [36-10-0610-01](#) and [36-10-0611-01](#).

Definitions, data sources and methods: [survey numbers 1901](#), [2602](#), [2820](#) and [5169](#).

The document, "[Recording new COVID measures in the national accounts](#)," which is part of *Latest Developments in the Canadian Economic Accounts* ([13-605-X](#)), is available.

The data visualization product "[Infrastructure Statistics Hub](#)," which is part of *Statistics Canada – Data Visualization Products* ([71-607-X](#)), is now available.

The [Economic accounts statistics](#) portal, accessible from the *Subjects* module of our website, features an up-to-date portrait of national and provincial economies and their structure.

The *User Guide: Canadian System of Macroeconomic Accounts* ([13-606-G](#)) is available.

The *Methodological Guide: Canadian System of Macroeconomic Accounts* ([13-607-X](#)) is available.

For more information, or to enquire about the concepts, methods or data quality of this release, contact us (toll-free 1-800-263-1136; 514-283-8300; STATCAN.infostats-infostats.STATCAN@canada.ca) or Media Relations (613-951-4636; STATCAN.mediahotline-ligneinfomedias.STATCAN@canada.ca).

CANSIM SERIES V41690973

TABLE NUMBER: [18100004](#)

TABLE TITLE: CONSUMER PRICE INDEX, MONTHLY, NOT SEASONALLY ADJUSTED

Data Sources: **IMDB (Integrated Meta Data Base) Numbers:**

- [2301 - CONSUMER PRICE INDEX](#)

SERIES TITLE: CANADA [11124]; ALL-ITEMS (2002=100)

SERIES FREQUENCY: Monthly

SCALING FACTOR: units

DECIMALS: 1

Year	Jan/May/Sep	Feb/Jun/Oct	Mar/Jul/Nov	Apr/Aug/Dec
1914	6.0	6.0	6.0	6.0
	5.9	6.0	5.9	6.0
	6.0	6.1	6.1	6.1
1915	6.1	6.1	6.1	6.1
	6.1	6.1	6.1	6.1
	6.1	6.1	6.3	6.3
1916	6.4	6.5	6.5	6.5
	6.5	6.6	6.6	6.6
	6.8	6.9	7.1	7.2
1917	7.4	7.4	7.6	7.6
	7.9	8.0	8.0	8.0
	8.0	8.2	8.2	8.3
1918	8.4	8.5	8.6	8.6
	8.7	8.8	8.9	9.2
	9.2	9.3	9.4	9.4
1919	9.5	9.4	9.4	9.4
	9.7	9.7	9.8	10.0
	10.0	10.0	10.1	10.2
1920	10.6	10.8	11.2	11.3
	11.6	11.8	11.8	11.7
	11.5	11.5	11.3	11.2
1921	11.0	10.8	10.5	10.2
	10.0	9.7	9.7	9.7
	9.7	9.7	9.4	9.4
1922	9.4	9.3	9.2	9.2
	9.1	9.1	9.1	9.2
	9.2	9.2	9.2	9.2
1923	9.2	9.2	9.3	9.2
	9.2	9.2	9.1	9.2
	9.2	9.2	9.2	9.2
1924	9.2	9.2	9.2	9.0
	8.9	8.8	8.8	9.0
	9.0	9.0	9.1	9.1
1925	9.2	9.2	9.2	9.1
	9.0	9.0	9.0	9.1
	9.1	9.2	9.2	9.3

1926	9.2	9.2	9.2	9.2
	9.2	9.2	9.2	9.2
	9.2	9.2	9.2	9.2
1927	9.2	9.2	9.1	9.0
	9.0	9.0	9.1	9.0
	9.0	9.0	9.1	9.1
1928	9.2	9.2	9.1	9.1
	9.0	9.0	9.0	9.2
	9.2	9.2	9.2	9.2
1929	9.2	9.2	9.2	9.1
	9.2	9.2	9.2	9.2
	9.2	9.3	9.3	9.4
1930	9.4	9.4	9.3	9.2
	9.2	9.2	9.2	9.2
	8.9	8.9	8.9	8.8
1931	8.7	8.6	8.5	8.4
	8.3	8.2	8.1	8.2
	8.1	7.9	7.9	7.9
1932	7.8	7.6	7.6	7.6
	7.4	7.4	7.4	7.4
	7.4	7.3	7.3	7.3
1933	7.2	7.2	7.1	7.1
	7.1	7.1	7.1	7.2
	7.2	7.1	7.1	7.1
1934	7.2	7.2	7.3	7.3
	7.2	7.2	7.2	7.2
	7.2	7.2	7.2	7.2
1935	7.2	7.2	7.2	7.2
	7.2	7.2	7.2	7.2
	7.3	7.3	7.4	7.4
1936	7.4	7.4	7.4	7.3
	7.3	7.3	7.4	7.4
	7.4	7.5	7.5	7.5
1937	7.6	7.6	7.6	7.6
	7.6	7.6	7.6	7.7
	7.7	7.8	7.8	7.8
1938	7.7	7.7	7.8	7.8
	7.7	7.7	7.8	7.8
	7.7	7.6	7.6	7.6
1939	7.6	7.6	7.6	7.6
	7.6	7.6	7.6	7.6
	7.6	7.8	7.8	7.8
1940	7.8	7.8	7.9	7.9
	7.9	7.9	8.0	8.0
	8.1	8.1	8.1	8.2
1941	8.2	8.2	8.2	8.2
	8.2	8.4	8.5	8.6
	8.7	8.7	8.8	8.7
1942	8.7	8.7	8.8	8.8
	8.8	8.8	8.9	8.9
	8.8	8.9	9.0	9.0
1943	8.8	8.8	8.8	9.0
	9.0	9.0	9.1	9.1
	9.2	9.2	9.2	9.2
1944	9.1	9.1	9.1	9.1
	9.1	9.1	9.1	9.1
	9.1	9.1	9.1	9.0

1945	9.0	9.1	9.1	9.1
	9.1	9.2	9.2	9.2
	9.2	9.2	9.2	9.2
1946	9.2	9.2	9.2	9.2
	9.2	9.4	9.5	9.6
	9.6	9.7	9.7	9.7
1947	9.7	9.7	9.8	9.9
	10.1	10.2	10.3	10.3
	10.6	10.8	10.9	11.1
1948	11.2	11.4	11.4	11.5
	11.6	11.8	11.8	11.9
	12.1	12.1	12.1	12.1
1949	12.1	12.1	12.1	12.1
	12.1	12.1	12.1	12.2
	12.2	12.3	12.3	12.2
1950	12.1	12.2	12.3	12.3
	12.3	12.3	12.4	12.5
	12.7	12.9	12.9	12.9
1951	13.0	13.3	13.4	13.6
	13.6	13.9	13.9	14.0
	14.1	14.2	14.3	14.3
1952	14.4	14.3	14.2	14.2
	14.1	14.1	14.1	14.1
	14.1	14.1	14.1	14.1
1953	14.1	14.0	13.9	13.9
	13.9	13.9	13.9	14.1
	14.1	14.2	14.1	14.1
1954	14.1	14.1	14.0	14.0
	14.0	14.1	14.1	14.2
	14.2	14.2	14.2	14.1
1955	14.1	14.1	14.1	14.1
	14.1	14.1	14.1	14.1
	14.2	14.2	14.2	14.2
1956	14.2	14.1	14.1	14.1
	14.1	14.3	14.4	14.5
	14.4	14.5	14.6	14.6
1957	14.6	14.6	14.6	14.7
	14.7	14.8	14.8	14.9
	15.0	15.0	15.0	14.9
1958	15.0	15.0	15.1	15.1
	15.1	15.1	15.1	15.1
	15.3	15.3	15.3	15.3
1959	15.3	15.3	15.2	15.2
	15.3	15.1	15.3	15.3
	15.5	15.5	15.5	15.5
1960	15.5	15.5	15.4	15.5
	15.5	15.5	15.5	15.5
	15.5	15.7	15.7	15.7
1961	15.7	15.7	15.7	15.7
	15.7	15.7	15.7	15.7
	15.7	15.7	15.7	15.7
1962	15.7	15.7	15.7	15.8
	15.8	15.9	15.9	16.0
	15.9	16.0	16.0	16.0
1963	16.0	16.0	16.0	16.0
	16.0	16.0	16.2	16.3
	16.2	16.2	16.3	16.3

1964	16.3	16.3	16.3	16.4
	16.4	16.4	16.5	16.5
	16.5	16.5	16.5	16.6
1965	16.6	16.6	16.6	16.7
	16.7	16.9	16.9	16.9
	16.9	16.9	17.0	17.1
1966	17.1	17.2	17.3	17.4
	17.4	17.5	17.5	17.6
	17.6	17.6	17.6	17.7
1967	17.7	17.7	17.8	17.9
	18.0	18.1	18.2	18.3
	18.3	18.3	18.3	18.4
1968	18.5	18.5	18.6	18.6
	18.6	18.7	18.9	19.0
	19.0	19.0	19.2	19.2
1969	19.2	19.2	19.3	19.6
	19.6	19.7	19.8	19.9
	19.9	19.9	19.9	20.1
1970	20.2	20.2	20.2	20.3
	20.3	20.3	20.5	20.5
	20.4	20.4	20.4	20.3
1971	20.4	20.5	20.5	20.7
	20.7	20.8	21.0	21.2
	21.1	21.2	21.2	21.3
1972	21.4	21.5	21.6	21.7
	21.7	21.7	22.0	22.2
	22.3	22.3	22.3	22.4
1973	22.6	22.8	22.8	23.1
	23.2	23.4	23.7	24.0
	24.1	24.2	24.4	24.5
1974	24.7	24.9	25.2	25.4
	25.9	26.1	26.3	26.6
	26.8	27.1	27.3	27.6
1975	27.6	27.9	28.0	28.2
	28.5	28.8	29.2	29.5
	29.6	29.8	30.1	30.2
1976	30.3	30.5	30.6	30.7
	30.9	31.1	31.3	31.3
	31.5	31.7	31.8	31.9
1977	32.2	32.4	32.8	33.0
	33.4	33.5	33.9	33.9
	34.2	34.5	34.7	34.9
1978	35.1	35.4	35.7	35.8
	36.3	36.6	37.1	37.2
	37.1	37.6	37.8	37.9
1979	38.1	38.6	39.0	39.3
	39.7	39.9	40.2	40.3
	40.7	41.0	41.4	41.6
1980	41.8	42.3	42.6	42.9
	43.4	43.9	44.2	44.7
	45.0	45.4	46.0	46.2
1981	46.9	47.4	48.0	48.3
	48.7	49.5	49.9	50.3
	50.7	51.2	51.6	51.8
1982	52.2	52.8	53.5	53.8
	54.5	55.1	55.4	55.6
	55.9	56.3	56.6	56.6

1983	56.5	56.8	57.4	57.4
	57.5	58.1	58.4	58.7
	58.7	59.1	59.1	59.2
1984	59.6	59.9	60.0	60.2
	60.2	60.6	60.8	60.8
	60.9	61.1	61.4	61.4
1985	61.7	62.1	62.2	62.5
	62.7	63.0	63.3	63.3
	63.4	63.6	63.8	64.1
1986	64.4	64.7	64.9	64.9
	65.3	65.4	65.9	66.0
	66.0	66.4	66.7	66.8
1987	67.0	67.3	67.5	67.9
	68.3	68.5	68.9	69.0
	69.0	69.2	69.5	69.6
1988	69.7	70.0	70.4	70.6
	71.0	71.2	71.6	71.7
	71.8	72.2	72.3	72.3
1989	72.7	73.2	73.6	73.8
	74.6	74.9	75.4	75.5
	75.6	75.9	76.1	76.1
1990	76.7	77.2	77.5	77.5
	77.9	78.2	78.5	78.6
	78.8	79.5	80.0	79.9
1991	82.0	82.0	82.3	82.3
	82.7	83.1	83.2	83.3
	83.1	83.0	83.3	82.9
1992	83.3	83.3	83.6	83.7
	83.8	84.0	84.2	84.2
	84.2	84.3	84.7	84.7
1993	85.0	85.3	85.2	85.2
	85.4	85.4	85.6	85.7
	85.7	85.9	86.3	86.1
1994	86.1	85.4	85.4	85.4
	85.2	85.4	85.7	85.8
	85.9	85.7	86.2	86.3
1995	86.6	87.0	87.2	87.5
	87.7	87.7	87.9	87.7
	87.8	87.7	88.0	87.8
1996	88.0	88.1	88.5	88.7
	89.0	89.0	89.0	89.0
	89.1	89.3	89.7	89.7
1997	89.9	90.1	90.2	90.2
	90.3	90.5	90.5	90.6
	90.6	90.6	90.5	90.4
1998	90.9	91.0	91.1	91.0
	91.3	91.4	91.4	91.4
	91.2	91.6	91.6	91.3
1999	91.5	91.6	92.0	92.5
	92.7	92.9	93.1	93.3
	93.6	93.7	93.6	93.7
2000	93.5	94.1	94.8	94.5
	94.9	95.5	95.8	95.7
	96.1	96.3	96.6	96.7
2001	96.3	96.8	97.1	97.8
	98.6	98.7	98.4	98.4
	98.6	98.1	97.2	97.4

2002	97.6	98.2	98.9	99.5
	99.7	99.9	100.5	100.9
	100.9	101.2	101.5	101.1
2003	102.0	102.8	103.1	102.4
	102.5	102.5	102.6	102.9
	103.1	102.8	103.1	103.2
2004	103.3	103.5	103.9	104.1
	105.0	105.1	105.0	104.8
	105.0	105.2	105.6	105.4
2005	105.3	105.7	106.3	106.6
	106.7	106.9	107.1	107.5
	108.4	107.9	107.7	107.6
2006	108.2	108.0	108.6	109.2
	109.7	109.5	109.6	109.8
	109.2	109.0	109.2	109.4
2007	109.4	110.2	111.1	111.6
	112.1	111.9	112.0	111.7
	111.9	111.6	111.9	112.0
2008	111.8	112.2	112.6	113.5
	114.6	115.4	115.8	115.6
	115.7	114.5	114.1	113.3
2009	113.0	113.8	114.0	113.9
	114.7	115.1	114.7	114.7
	114.7	114.6	115.2	114.8
2010	115.1	115.6	115.6	116.0
	116.3	116.2	116.8	116.7
	116.9	117.4	117.5	117.5
2011	117.8	118.1	119.4	119.8
	120.6	119.8	120.0	120.3
	120.6	120.8	120.9	120.2
2012	120.7	121.2	121.7	122.2
	122.1	121.6	121.5	121.8
	122.0	122.2	121.9	121.2
2013	121.3	122.7	122.9	122.7
	123.0	123.0	123.1	123.1
	123.3	123.0	123.0	122.7
2014	123.1	124.1	124.8	125.2
	125.8	125.9	125.7	125.7
	125.8	125.9	125.4	124.5
2015	124.3	125.4	126.3	126.2
	126.9	127.2	127.3	127.3
	127.1	127.2	127.1	126.5
2016	126.8	127.1	127.9	128.3
	128.8	129.1	128.9	128.7
	128.8	129.1	128.6	128.4
2017	129.5	129.7	129.9	130.4
	130.5	130.4	130.4	130.5
	130.8	130.9	131.3	130.8
2018	131.7	132.5	132.9	133.3
	133.4	133.6	134.3	134.2
	133.7	134.1	133.5	133.4
2019	133.6	134.5	135.4	136.0
	136.6	136.3	137.0	136.8
	136.2	136.6	136.4	136.4
2020	136.8	137.4	136.6	135.7
	136.1	137.2	137.2	137.0
	136.9	137.5	137.7	137.4

2021

138.2
n/a
n/a

n/a
n/a
n/a

n/a
n/a
n/a

n/a
n/a
n/a

EXHIBIT B – REPORT OF STÉPHANE LEBLANC AND ANDRÉ PICKLER

B.1 Biographical Note, Stéphane Leblanc



Ernst & Young s.r.l./S.E.N.C.R.L.
Ernst & Young LLP
900, boul. De Maisonneuve Ouest
Bureau 2300
Montréal (Québec) H3A 0A8

Tél./Tel: +1 514 875 6060
Télec./Fax: +1 514 879 2600
ey.com

Norton Rose Fulbright Canada LLP
1 Place Ville Marie, Suite 2500
Montréal (Québec) H3B 1R1

26 March 2021

Fiscal Advantages of Incorporation for Lawyers

Dear Mtre. Bienvenu,

In connection with the representation of the Canadian Superior Courts Judges Association and the Canadian Judicial Council before the Judicial Compensation and Benefits Commission, we have been mandated to provide an overview of the tax structure of a professional corporation for a lawyer, to discuss the income level at which a professional corporation can be fiscally advantageous and to provide an explanation as to why the income generated by lawyers practising through a professional corporation is not reflected in the data provided to the Parties and the Commission by the CRA.

Tax Structure of a Professional Corporation

It is a common fiscal structure for a partner at a law firm or a sole practitioner to incorporate a professional corporation which will hold their interest in the partnership or sole proprietorship. The partnership will pay the partner's share of income to the professional corporation, or the sole proprietorship will earn income directly through the professional corporation, and the income will be taxed in the hands of the professional corporation at corporate income tax rates. The professional corporation will then be able to distribute the income in the form of salary or dividends to the individual based on their income needs. The individual will be taxed at progressive tax rates but only on the income they decide to withdraw from the corporation.

The main advantage of setting up this fiscal structure would be the benefits from tax deferral and potential tax savings in the future. The tax deferral is realized by leaving some of the income in the professional corporation which will be only taxed at a rate between 17.5% and 31%¹ instead of being taxed in the hands of an individual at progressive rates with the top marginal rate that range between 44.5% and 54% depending on the province of residence. The tax deferral can lead to potential tax savings if the funds are taken out of the professional corporation by the individual during their retirement when they are earning less income and thus utilizing the progressive tax rates and being taxed at a lower tax rate than if they were to have withdrawn the full amount of income during the year it was earned in the professional corporation.

¹ Rate will depend on the provincial allocation of the active business income earned by the law firm.



Another advantage of incorporating a professional corporation for a lawyer at a national law firm would be to take advantage of tax savings if they live in a province that has lower tax rates compared to the rest of Canada. For example, a lawyer working at a national law firm and living in Alberta who has a professional corporation would have their income taxed at lower rates as compared to the non-incorporated lawyer in the same firm and same province, who will see some of their income being taxed in the various provinces across Canada where the firm has offices, resulting in a higher effective tax rate given that provinces like Ontario and Quebec have tax rates that are higher than Alberta.

Due to the tax deferral made possible by implementing a professional corporation, a lawyer would potentially have higher after-tax income available to be invested. As illustrated in the attached appendix, an individual will be able to invest more after-tax income by earning the income through a professional corporation than if they would have earned the income directly. As illustrated in scenario 2 of the attached appendix, the more income that is left in the professional corporation the more tax is deferred and the lawyer is left with greater funds to invest.

For example, \$500,000 of earnings from a partnership or sole proprietorship would be taxed at 26.5% within the professional corporation while the same \$500,000 of earnings would be taxed at roughly 47% if earned directly by the sole practitioner or through a partnership. This tax deferral would leave \$102,500 more investable cash that can be later withdrawn from the corporation and taxed at lower progressive tax rates. Depending on rates of returns from the investments, the tax deferral can lead to substantially more money to invest and more income that can be later distributed to the individual.

In the past, professional corporations (and family trusts) were also used in a tax structure commonly used by lawyers to enable income splitting with their spouses and/or adult children for the income to be taxed at lower tax rates. This tax advantage of income splitting has been greatly reduced by the adoption of the new tax on split income rules ("TOSI") that were introduced in 2018. These complex new TOSI rules effectively limit the ability for a lawyer to be able to split their income with family members. If the TOSI rules apply, it would mean that the split income would be taxed at the highest marginal tax rate thus eliminating any potential tax savings from income splitting.

Income Level at Which Incorporation is Advantageous

It is important for a lawyer to consider the initial set-up expenses for the incorporation of a professional corporation, annual administrative costs and the various tax compliance costs that will be incurred by the professional corporation. There is no specific amount of income level at which it would be beneficial for a lawyer to incorporate. It depends on the financial needs of each individual and the capacity for savings. For it to be advantageous to a lawyer to incorporate, they would need to be earning an income that is high enough to cover their personal expenses, mortgage, personal loan, personal RRSP contribution and have adequate funds leftover to invest.

In our experience, lawyers in private practice earning an income of \$200,000 to \$300,000 or more generally consider it beneficial to incorporate a professional corporation. While income data might not reveal this to be high income among self-employed lawyers in Canada, at this income level, many individuals have enough income to cover their personal expenses and can utilize the excess income to invest. If the individual lawyer earns less than \$200,000 or, on account of current expenses, is unable to retain income inside the professional



corporation, it would reduce the benefit of incorporation. Conversely, in our experience it is unlikely for a lawyer earning an income of less than \$200,000 to find it advantageous to incorporate their practice.

Potential Understatement of Income Levels

It is our understanding that to assist with the inquiries of the Judicial Compensation and Benefits Commission, the Government mandates the Canada Revenue Agency (“CRA”) to provide data regarding self-employed lawyers income. Per our discussion with you and according to the CRA document entitled “Request 2020-375-Quadrennial Judicial compensation and Benefits Commission (Quad Comm)”, we understand that the data provided by the CRA does not capture the earnings of professional corporations through which lawyers in private practice are practising, nor the salary or dividends received by those lawyers from their professional corporation.

The information provided by the CRA regarding the income of self-employed lawyers would only capture the income that an individual lawyer would declare as self-employment income on their personal income tax returns form T2125. It is our understanding that this covers professional income earned directly by lawyers from their participation in a law firm partnership or sole practice. Once a lawyer establishes a corporation, then as of the first full year of the incorporation, all the revenue from his/her practice is earned by the corporation. The data regarding the income levels of self-employed lawyers thus reported, in our opinion, most certainly understates these income levels as a result of the increasing number of lawyers choosing to practice through a professional corporation whose income is not reflected in this data, and the fact that those lawyers, for the reasons just explained, are higher earning lawyers. Moreover, as mentioned already, the CRA data would not capture any income earned by the professional corporations nor any salaries nor dividends paid by professional corporations to lawyers. Frequently, lawyers later in their careers have accumulated enough savings to have the potential to leave a large portion of the income earned from their partnership within their professional corporation. Based on our experience, it is our view that the income that is not included in the data provided by CRA is certainly from high income earning lawyers.

In order to obtain an accurate picture of the true income level of self-employed lawyers in Canada, it would be necessary to also examine the income earned by self-employed lawyers who practice through a professional corporation. This is so because, based on information otherwise available to the Commission, an increasing number of lawyers choose to practice through a professional corporation.

If you have any further questions, please do not hesitate to contact us.

Sincerely,

A handwritten signature in black ink that reads "Ernst & Young LLP". The signature is written in a cursive, flowing style.

Stéphane Leblanc, CPA, CA / Andre Pickler, CPA, CGA
Partner / Manager
Stephane.Leblanc@ca.ey.com / Andre.Pickler@ca.ey.com



Appendix ²

Fiscal Advantages of Incorporation for Lawyers

Based on Quebec Tax rates

Scenario 1

Assuming lawyer earning \$500,000 and needs a pre-tax income of \$200,000 to cover all personal expense

Income paid to incorporated lawyer		Income paid to non-incorporated lawyer	
Income in Professional Corp.	\$ 500,000		
Corporate income tax - 26,5% *	<u>(79,500)</u>		
Income available to be distributed to individual	\$ 420,500	Personal income	\$ 500,000
Salary paid out of the professional corp.	(200,000)	Personal income tax	(237,045)
		Personal needs after tax**	<u>(122,412)</u>
Total income available to invest	<u>\$ 220,500</u>	Total income available to invest	<u>\$ 140,543</u>

Scenario 2

Assuming lawyer earning \$500,000 and needs a pre-tax income of \$100,000 to cover all personal expense

Income paid to incorporated lawyer		Income paid to non-incorporated lawyer	
Income in Professional Corp.	\$ 500,000		
Corporate income tax - 26,5% *	<u>(106,000)</u>		
Income available to be distributed to individual	\$ 394,000	Personal income	\$ 500,000
Salary paid out of the professional corp.	(100,000)	Personal income tax	(237,045)
		Personal needs after tax***	<u>(71,040)</u>
Total income available to invest	<u>\$ 294,000</u>	Total income available to invest	<u>\$ 191,915</u>

*Taxable income = earnings less salary paid

**Amount of \$200,000 before tax

***Amount of \$100,000 before tax

² Income rates based on active business income earned in the province of Quebec



Appendix³

Fiscal Advantages of Incorporation for Lawyers

Based on Ontario Tax rates

Scenario 1

Assuming lawyer earning \$500,000 and needs a pre-tax income of \$200,000 to cover all personal expense

Income paid to incorporated lawyer		Income paid to non-incorporated lawyer	
Income in Professional Corp.	\$ 500,000		
Corporate income tax - 26,5% *	(79,500)		
Income available to be distributed to individual	\$ 420,500	Personal income	\$ 500,000
Salary paid out of the professional corp.	(200,000)	Personal income tax	(229,225)
		Personal needs after tax**	(130,508)
Total income available to invest	<u>\$ 220,500</u>	Total income available to invest	<u>\$ 140,267</u>

Scenario 2

Assuming lawyer earning \$500,000 and needs a pre-tax income of \$100,000 to cover all personal expense

Income paid to incorporated lawyer		Income paid to non-incorporated lawyer	
Income in Professional Corp.	\$ 500,000		
Corporate income tax - 26,5% *	(106,000)		
Income available to be distributed to individual	\$ 394,000	Personal income	\$ 500,000
Salary paid out of the professional corp.	(100,000)	Personal income tax	(229,225)
		Personal needs after tax***	(76,292)
Total income available to invest	<u>\$ 294,000</u>	Total income available to invest	<u>\$ 194,483</u>

*Taxable income = earnings less salary paid

**Amount of \$200,000 before tax

***Amount of \$100,000 before tax

³ Income rates based on active business income earned in the province of Ontario

**Stéphane Leblanc, CPA, CA**

Associé, fiscalité EY Private

Ernst & Young s.r.l./S.E.N.C.R.L., Montréal

Tél. : +1 514 879 2660

Courriel : stephane.leblanc@ca.ey.com

- ▶ M. Leblanc, associé en fiscalité, possède plus de 29 ans d'expérience au sein d'EY où il œuvre actuellement auprès de sociétés en croissance du marché entrepreneurial entre autre dans différents secteurs dont de la construction, du commerce de détail, du transport, de la technologie, des communications et du divertissement.
- ▶ Il est membre du groupe Services consultatifs en fiscalité aux entreprises, où il conseille des sociétés canadiennes, entre autres en matière de planification fiscale et de réorganisation, de fusions et acquisitions, comptabilisation des impôts et aide à la négociation de différends auprès des autorités fiscales. Il conseil également les entrepreneurs et les familles en affaires avec leur planification fiscale et successorale et l'utilisation de fiducie.
- ▶ M. Leblanc est impliqué dans la communauté fiscale, il a notamment été président de l'APFF, et commente fréquemment l'actualité fiscale dans les médias Québécois et est membre de comités de fiscalité pour l'ordre des CPA du Québec et pour la Chambre de commerce du Montréal métropolitain.