

No. de dossier de la CSC.: _____
(Dossier de la Cour d'appel fédérale : A-269-18)

COUR SUPRÊME DU CANADA
(EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE)

ENTRE :

LE CONSEIL CANADIEN DE LA MAGISTRATURE

DEMANDEUR
(Appelant)

et

L'HONORABLE MICHEL GIROUARD
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA
LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC

INTIMÉS
(Intimés)

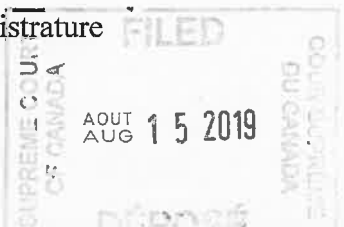
**DEMANDE D'AUTORISATION D'APPEL DU
CONSEIL CANADIEN DE LA MAGISTRATURE**
Volume I de I

Le 15 août 2019

CAZA SAIKALEY s.r.l./LLP
Lawyers / Avocats
350-220 Av. Laurier Ouest
Ottawa (ON) K1P 5Z9

Ronald F. Caza (BO #29207T)
Daniel Jutras, Ad. E. (BQ#184052-5)
Alyssa Tomkins (BO #54675D)
Gabriel Poliquin (BO #60826S)
Téléphone: (613) 565-2292
Télécopieur: (613) 565-2087
rcaza@plaideurs.ca
daniel.jutras@mcgill.ca
atomkins@plaideurs.ca
gpoliquin@plaideurs.ca

Procureurs du demandeur,
Le Conseil canadien de la magistrature



No. de dossier de la CSC.: _____
(Dossier de la Cour d'appel fédérale : A-269-18)

COUR SUPRÊME DU CANADA
(EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE)

ENTRE :

LE CONSEIL CANADIEN DE LA MAGISTRATURE

DEMANDEUR
(Appelant)

et

L'HONORABLE MICHEL GIROUARD
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA
LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC

INTIMÉS
(Intimés)

**DEMANDE D'AUTORISATION D'APPEL DU
CONSEIL CANADIEN DE LA MAGISTRATURE**
Volume I de I

Le 15 août 2019

CAZA SAIKALEY s.r.l./LLP
Lawyers / Avocats
350-220 Av. Laurier Ouest
Ottawa (ON) K1P 5Z9

Ronald F. Caza (BO #29207T)
Daniel Jutras, Ad. E. (BQ#184052-5)
Alyssa Tomkins (BO #54675D)
Gabriel Poliquin (BO #60826S)
Téléphone: (613) 565-2292
Télécopieur: (613) 565-2087
rcaza@plaideurs.ca
daniel.jutras@mcgill.ca
atomkins@plaideurs.ca
gpoliquin@plaideurs.ca

Procureurs du demandeur,
Le Conseil canadien de la magistrature

ORIGINAL À : **LE REGISTRAIRE**
Cour suprême du Canada
301, rue Wellington
Ottawa (Ontario) K1A 0J1

COPIE À : **MCCARTHY TÉTRAULT LLP**
1000, rue de La Gauchetière Ouest
Bureau 2500
Montréal (Québec) H3B 0A2

Le bâtonnier Gérald R. Tremblay, Ad. E.
Tél: 514-397-4100
Télec.: 514-875-6246
grtremblay@McCarthy.ca

JOLICOEUR LACASSE
1134, Grande-Allée Ouest, Bureau 600
Québec (Québec) G1S 1E5

Le bâtonnier Louis Masson, Ad.E.
Me Guillaume Renaud
Tél: 416-681-7007
Télec.: 418-681-7100
Louis.Masson@jolicoeurlacasse.com
Guillaume.Renaud@jolicoeurlacasse.com

**Procureurs de l'intimé,
L'Honorable Michel Girouard**

COPIE À : **MINISTÈRE DE LA JUSTICE CANADA**
Complexe Guy-Favreau
200, boul. René-Lévesque Ouest
Tour Est, 9ième étage
Montréal (Québec) H2Z 1X4

Par : Me Claude Joyal
Me Pascale-Catherine Guay
Me Lindy Rouillard-Labbé
Tél.: 514-283-4934
Télec.: 514-283-9690
Claude.Joyal@justice.gc.ca
pascale.guay@justice.gc.ca
Lindy.Rouillard-Labbe@justice.gc.ca

**Procureurs de l'intimé,
Procureur général du Canada**

COPIE À : **MINISTÈRE DE LA JUSTICE, BERNARD, ROY (JUSTICE-QUÉBEC)**
Direction du contentieux
1 rue Notre-Dame Est 8e étage,
Montréal (Québec) H2Y 1B6

Par : Me Jean-Yves Bernard, Ad. E.
Bernard, Roy (Justice-Québec)
Tél.: 514-393-2336, poste 51467
Télé. 514-873-7074
jean-yves.bernard@justice.gouv.qc.ca
bernardroy@justice.gouv.qc.ca

Procureurs de l'intimée
La Procureure générale du Québec

INDEX

ONGLET	DOCUMENT	PAGE
1.	Avis de demande d'autorisation d'appel	1
2.	Motifs et jugements des tribunaux inférieurs	
A.	Ordonnance et motifs de la Cour fédérale T-409-18, daté le 29 août 2018	6
B.	Motifs du jugement de la Cour d'appel A-269-18, daté le 16 mai 2019	119
C.	Jugement de la Cour d'appel A-269-18, daté le 16 mai 2019	164
3.	Mémoire du demandeur	165
	Partie I – Exposé des faits (y compris un exposé concis de la position sur les questions d'importance pour le public)	167
	Partie II – Exposé concis des points en litige	172
	Partie III – Exposé concis des arguments	172
	Partie IV – Ordonnances demandées	182
	Partie VI – Table des sources	184
	Partie VII - Législation	185

(Dossier de la Cour d'appel fédérale : A-269-18)

COUR SUPRÊME DU CANADA
(EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE)

ENTRE :

LE CONSEIL CANADIEN DE LA MAGISTRATURE

DEMANDEUR
(Appelant)

et

L'HONORABLE MICHEL GIROUARD
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA
LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC

INTIMÉS
(Intimés)

AVIS DE DEMANDE D'AUTORISATION D'APPEL

SACHEZ que le Conseil canadien de la magistrature (le « Conseil ») demande l'autorisation de se pourvoir en appel devant la Cour contre le jugement de la Cour d'appel fédérale, no A-269-18, prononcé le 16 mai 2019, en vertu du paragraphe 40(1) de la *Loi sur la Cour suprême* et de la Règle 25 des *Règles de la Cour suprême du Canada*, ou toute autre ordonnance que la Cour estime indiquée.

SACHEZ DE PLUS que la demande d'autorisation d'appel est fondée sur les moyens suivants :

1. Les questions de droit qui seraient mises de l'avant dans le cadre de l'appel, si l'autorisation est accordée, soulèvent des points de droit nouveaux et mettent en cause des principes juridiques importants qui méritent d'être examinés par cette Cour en raison de leur nature même ainsi qu'en raison des conséquences importantes qui en découlent pour le public sur le plan national.
2. L'accueil de cette demande d'autorisation d'appel permettrait à la Cour de trancher les questions suivantes :
 - a) Pour révoquer la charge d'un juge de nomination fédérale en vertu de l'article 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le principe constitutionnel non-écrit

d'indépendance judiciaire exige-t-il qu'un motif de révocation lié à la bonne conduite soit établi au préalable par une entité émanant de l'organe judiciaire ?

- b) Quelles conséquences découlent de la nature judiciaire et constitutionnelle des décisions du Conseil, notamment en ce qui a trait au contrôle de leur légalité ?
3. Ces questions soulèvent des points de droit nouveaux ainsi que des considérations juridiques dont l'importance est fondamentale pour l'organisation constitutionnelle de notre pays, notamment le respect du principe constitutionnel non-écrit d'indépendance judiciaire, ce qui justifie que cette Cour en soit saisie. Lesdits points de droit nouveaux sont les suivants :
- a) La tenue d'une enquête judiciaire préalable à la révocation d'un juge de nomination fédérale comme impératif constitutionnel à l'exercice des pouvoirs de révocation du Parlement en vertu de l'article 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ;
 - b) La fonction constitutionnelle du Conseil ;
 - c) La discipline judiciaire comme responsabilité constitutionnelle exclusive de l'organe judiciaire ;
 - d) Le caractère *sui generis* des décisions du Conseil en matière de discipline judiciaire et les conséquences de leur nature judiciaire pour :
 - i. Le contrôle de leur légalité ; et,
 - ii. La définition d'« office fédéral » au sens de la *Loi sur les cours fédérales*, L.R.C. 1985, c F-7.
4. En l'absence d'une décision de cette Cour sur ces questions, l'arrêt de la Cour d'appel fédérale aurait les conséquences préjudiciables suivantes :

- a) Le Parlement pourrait révoquer un juge de nomination fédérale de ses fonctions sans que soit respecté le droit constitutionnel du juge à une enquête judiciaire au préalable ;
- b) Le Conseil pourrait être aboli, ou sa composition modifiée, par le Parlement sans qu'une nouvelle entité, ou une entité recomposée, satisfasse aux normes exigées par le principe constitutionnel non-écrit de l'indépendance judiciaire ;
- c) Le contrôle de la légalité des décisions du Conseil pourrait se faire contrairement à l'intention du législateur, compromettant ainsi l'équilibre entre le principe de finalité judiciaire et le respect de la primauté du droit, incluant le respect de l'équité procédurale ;
- d) La compétence de la Cour fédérale pourrait être élargie pour comprendre une entité dont les pouvoirs lui sont attribués par la Constitution, contrairement à l'intention du législateur.

Fait à Ottawa (Ontario) le 15 août 2019



CAZA SAIKALEY s.r.l./LLP

Lawyers / Avocats

350-220 Av. Laurier Ouest

Ottawa (ON) K1P 5Z9

Ronald F. Caza (BO #29207T)

Daniel Jutras, Ad.E. (BQ#184052-5)

Alyssa Tomkins (BO #54675D)

Gabriel Poliquin (BO #60826S)

Téléphone: (613) 565-2292

Télécopieur: (613) 565-2087

rcaza@plaideurs.ca

daniel.jutras@mcgill.ca

atomkins@plaideurs.ca

gpoliquin@plaideurs.ca

Procureurs du demandeur,
Le Conseil canadien de la magistrature

ORIGINAL À: **LE REGISTRAIRE**
 Cour suprême du Canada
 301, rue Wellington
 Ottawa (ON) K1A 0J1

COPIE À: **MCCARTHY TÉTRAULT LLP**
 1000, rue de La Gauchetière Ouest
 Bureau 2500
 Montréal (Québec) H3B 0A2

Le bâtonnier **Gérald R. Tremblay, Ad. E.**
 Tél: 514-397-4100
 Téléc.: 514-875-6246
grtremblay@McCarthy.ca

JOLICOEUR LACASSE
 1134, Grande-Allée Ouest, Bureau 600
 Québec (Québec) G1S 1E5

Le bâtonnier **Louis Masson, Ad.E.**
Me Guillaume Renaud
 Tél: 416-681-7007
 Téléc.: 418-681-7100
Louis.Masson@jolicoeurlacasse.com
Guillaume.Renaud@jolicoeurlacasse.com

**Procureurs de l'intimé,
 L'Honorable Michel Girouard**

COPIE À: **MINISTÈRE DE LA JUSTICE CANADA**
 Complexe Guy-Favreau
 200, boul. René-Lévesque Ouest
 Tour Est, 9ième étage
 Montréal (Québec) H2Z 1X4

Par : **Me Claude Joyal**
Me Pascale-Catherine Guay
Me Lindy Rouillard-Labbé
 Tél.: 514-283-4934
 Téléc.: 514-283-9690
Claude.Joyal@justice.gc.ca
pascale.guay@justice.gc.ca
Lindy.Rouillard-Labbe@justice.gc.ca

**Procureurs de l'intimé,
 Procureur général du Canada**

COPIE À : **MINISTÈRE DE LA JUSTICE, BERNARD, ROY (JUSTICE-QUÉBEC)**
Direction du contentieux
1 rue Notre-Dame Est 8e étage, .
Montréal (Québec) H2Y 1B6

Par : Me Jean-Yves Bernard, Ad. E.
Bernard, Roy (Justice-Québec)
Tél.: 514-393-2336, poste 51467
Télééc. 514-873-7074
jean-yves.bernard@justice.gouv.qc.ca
bernardroy@justice.gouv.qc.ca

Procureurs de l'intimée
La Procureure générale du Québec

AVIS À L'INTIMÉ OU À L'INTERVENANT : L'intimé ou l'intervenant peut signifier et déposer un mémoire en réponse à la demande d'autorisation d'appel dans les trente jours suivant l'ouverture par la Cour d'un dossier à la suite du dépôt de la demande ou, si un tel dossier est déjà ouvert, dans les trente jours suivant la signification de la demande. Si aucune réponse n'est déposée dans ce délai, le registraire soumettra la demande d'autorisation d'appel à l'examen de la Cour conformément à l'article 43 de la [Loi sur la Cour suprême](#).

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20180829**Dossiers : T-733-15
T-2110-15
T-423-17
T-409-18****Référence : 2018 CF 865****Ottawa, Ontario, le 29 août 2018****En présence de monsieur le juge Simon Noël****ENTRE :****L'HONORABLE MICHEL GIROUARD****Demandeur (intimé)****et****LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU CANADA****Défenderesse (intimée)****et****LE CONSEIL CANADIEN DE LA MAGISTRATURE****Partie (requérante)****et****LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC****Mise en cause****ORDONNANCE ET MOTIFS**

PLAN

I.	SURVOL.....	3
II.	REMARQUES PRÉLIMINAIRES	4
III.	FAITS	6
IV.	HISTORIQUE DU DOSSIER	10
V.	ARGUMENTS DES PARTIES.....	13
	A. Le CCM et le CE sont-ils des offices fédéraux selon la définition de la LCF ?.....	13
	B. Les alinéas 63(4)a) et b) de la LJ accordent-ils au CCM et au CE le statut de cour supérieure et en conséquence rendent inapplicable à eux le recours en demande de contrôle judiciaire ?.....	16
	(1) L'historique législatif et l'intention du législateur	18
	(2) Le CCM est-il une institution d'appel des rapports et conclusions du CE ?	20
	C. Les rapports et conclusions du CCM et du CE sont-ils assujettis au pouvoir de contrôle judiciaire de la Cour fédérale ?	21
VI.	ARRÊT <i>DOUGLAS</i> (2014).....	22
VII.	DISPOSITIONS LÉGISLATIVES.....	26
VIII.	QUESTIONS DE DROIT.....	30
IX.	ANALYSE.....	31
	A. Le CCM et le CE sont-ils des offices fédéraux selon la définition de la LCF ?.....	31
	(1) Survol de la législation pertinente	32
	(2) Est-ce que la composition du CCM exclut celui-ci de la définition d'office fédéral?	38
	(3) Quels sont les critères jurisprudentiels de l'office fédéral et en quoi s'appliquent-ils au CCM et au CE ?	45
	(4) Le CCM a-t-il une source de pouvoir constitutionnel codifiée par une loi fédérale ?	53
	B. Les alinéas 63(4)a) et b) de la LJ accordent-ils au CCM et au CE le statut de cour supérieure et en conséquence rendent-ils inapplicable à ces organismes le recours en demande de contrôle judiciaire ?.....	57
	(1) Le pouvoir judiciaire et la juridiction supérieure	57
	(2) Analyse des articles traitant « des enquêtes sur les juges » dans la LJ.....	64
	(a) Principes d'interprétation.....	64
	(b) Historique législatif et intention du législateur	67
	(c) Interprétation littérale des articles en question	75
	(d) Le pouvoir d'enquête sur les juges inclut-il un mécanisme d'appel interne des rapports et des conclusions du CE analogue à un appel de novo ?.....	80
	C. Les rapports et les conclusions du CCM et du CE sont-ils assujettis au pouvoir de contrôle judiciaire de la Cour fédérale ?.....	85
X.	Commentaires et conclusion	89
	A. Commentaires	89
	B. Conclusion	93

I. SURVOL

[1] En vertu de l'article 221 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 (« Règles »), la Cour est saisie de requêtes en radiation à l'encontre des demandes de contrôle judiciaire déposées conformément à l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, LRC 1985, c F-7 (« LCF ») par le demandeur, l'honorable juge Michel Girouard de la Cour supérieure du Québec. Les demandes de contrôle judiciaire sous-jacentes visent un rapport rendu par le Conseil canadien de la magistrature (« CCM ») à la suite d'une enquête sur la conduite du juge Girouard qui recommande sa révocation à la ministre de la Justice Canada (« ministre »), ainsi qu'un premier rapport d'un Comité d'enquête (« CE ») de la CCM, et d'autres décisions prises lors d'enquêtes sur la conduite du juge Girouard. La partie requérante en l'espèce, le CCM, soutient que la Cour devrait accueillir les requêtes en radiation à l'égard des demandes de contrôle judiciaire aux motifs que la Cour fédérale n'aurait pas la compétence nécessaire pour octroyer un remède à l'encontre du CCM ou de son CE. Selon le CCM, ce dernier et ses composantes ne constitueraient pas un « office fédéral » susceptible de révision en vertu de l'article 2 de la LCF. De plus, le CCM allègue que la *Loi sur les juges*, LRC 1985, c J-1 (« LJ ») confierait au CCM le statut de juridiction supérieure.

[2] Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis que les requêtes en radiation doivent être rejetées. En effet, le CCM, duquel fait partie le CE, est un « office fédéral » selon la définition contenue à l'article 2 de la LCF. Ceci a pour conséquence d'assujettir les rapports avec conclusions et les recommandations du CCM, ainsi que les décisions prises dans le cours d'une enquête par le CE, aux mécanismes de contrôle judiciaire prévus à l'article 18.1 de la LCF.

De surcroît, les alinéas 63(4)a) et b) de la LJ n'accordent pas un statut de cour supérieure au CCM et ne prévoient pas un CCM à l'abri de contrôle judiciaire par la Cour fédérale. Précisons que, bien que le rapport rendu par le CCM ne soit qu'une recommandation de révocation du juge soumise à la ministre, j'estime que celui-ci demeure révisable par la Cour fédérale.

[3] Enfin, pour les fins du litige, je tiens à noter qu'il y a des absents notoires, notamment l'Association canadienne des juges des cours supérieures, un représentant pour les personnes nommées à titre inamovible (le dossier ne révèle pas si de telles nominations existent encore), et le ou la plaignant(e). J'aurai apprécié avoir leurs points de vue respectifs sur la problématique en cause car les arguments soulevés ont des conséquences importantes sur eux.

[4] Dès le début de ces contrôles judiciaires, le Juge en chef, l'honorable Paul Crampton me demanda de prendre charge de ceux-ci étant donné son implication à titre de membre du premier CE sur la conduite du juge Girouard. En plus, depuis le début à titre de gestionnaire des instances, je m'occupe de toutes questions de procédure impliquant la bonne marche de ces dossiers. J'ai aussi pris la décision en informant les parties que les demandes de contrôle judiciaire quant au fond seront déterminées à titre de juge suppléant selon l'article 10(1.1) de LCF par l'honorable juge Paul Rouleau de la Cour d'appel de l'Ontario.

II. REMARQUES PRÉLIMINAIRES

[5] D'entrée de jeu, soulignons la thèse assez singulière du CCM voulant que ce dernier et son CE, constitué pour enquêter la conduite du juge, soient réputés être de juridiction supérieure, les mettant ainsi « à l'abri de tout contrôle judiciaire ». Soulignons également le fait que le CCM

prétend être doté d'un « mécanisme d'appel interne [qui] assure le respect de l'équité procédurale de façon plus robuste que les appels ultimes à la Cour suprême, composée de neuf (9) juges; le Conseil est composé d'au moins dix-sept (17) juges, tous des juges en chef ou juges en chef adjoints qui possèdent une expertise indéniable en matière d'administration de la justice » (mémoire du CCM au para 102). Selon ses prétentions, le CCM se veut donc non seulement enquêteur sur la conduite du juge, mais aussi l'organisme pouvant entendre l'appel de son propre rapport, le transformant ainsi en tribunal à la fois de première et de dernière instance. Toujours selon les arguments mis de l'avant par le CCM, le rapport et la recommandation du CCM concernant le juge Girouard seraient finaux : le juge Girouard ne saurait porter de décision en appel ou en faire une demande de contrôle judiciaire. Cela voudrait aussi dire que le rapport et la recommandation du CCM soient immunisés contre tout recours entrepris pour remédier un bris à l'équité procédurale. Il est à noter que le plus récent rapport sur la conduite du juge Girouard (en date de février 2018) inclut la dissidence de trois (3) juges en chef qui prétendent que la décision majoritaire contient un bris à l'équité procédurale (voir par 16).

[6] Je ne peux souscrire aux thèses du CCM. Il est indéniable qu'un rapport recommandant la révocation d'un juge a un effet grave sur la carrière du juge, sa personne et sa famille. Il est inconcevable qu'un seul organisme sans supervision indépendante et à l'abri de tout recours judiciaire puisse, à lui seul, décider de la destinée d'une personne. Certes, il est vrai que la position de juge dans notre société exige une conduite exemplaire, mais est-ce une raison de la rendre redevable qu'à un seul organisme d'enquête et d'éliminer la possibilité de se pourvoir d'un recours à l'encontre de la décision de l'enquête ? Je suis d'avis que non. Aussi prestigieux et chevronné qu'un organisme puisse être, celui-ci n'est pas à l'abri de l'erreur humaine et peut

commettre une violation importante aux principes d'équité procédurale à laquelle seul un tribunal externe, comme la Cour fédérale en l'espèce, puisse remédier. Comme le juge Stratas de la Cour d'appel fédérale l'a tout récemment rappelé, un tel pouvoir absolu n'a pas sa place à l'intérieur de notre démocratie :

In our system of governance, all holders of public power, even the most powerful of them—the Governor-General, the Prime Minister, Ministers, the Cabinet, Chief Justices and puisne judges, Deputy Ministers, and so on—must obey the law... From this, just as night follows day, two corollaries must follow. First, there must be an umpire who can meaningfully assess whether the law has been obeyed and grant appropriate relief. Second, both the umpire and the assessment must be fully independent from the body being reviewed.

(*Canada (Citizenship and Immigration) v Tennant*, 2018 FCA 132 au para 23; voir aussi *Tsleil-Waututh Nation c Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 128 au para 78)

[7] Ainsi, comme le veulent ces principes fondamentaux de notre démocratie, tous ceux qui exercent un pouvoir de nature publique, peu importe leur statut ou l'importance de leur titre, doivent faire l'objet d'un examen indépendant et être tenus responsables, le cas échéant. Ceci vaut pareillement pour le CCM et les juges en chef qui y siègent.

III. FAITS

[8] Le juge Girouard a été nommé à la Cour supérieure du Québec en 2010 et a siégé dans les districts d'Abitibi, Rouyn-Noranda et Témiscamingue. Il est suspendu avec solde depuis janvier 2013. Depuis déjà plus de cinq ans (la première plainte fut déposée en novembre 2012 et le CCM rendit son rapport sur la deuxième plainte qu'en février 2018), alors que cette affaire suit son cours à travers deux enquêtes complètes ainsi que deux rapports soumis à la ministre (dont le

premier rapport remonte à avril 2016) et de nombreux recours devant les tribunaux, les effectifs judiciaires de ces districts sont considérablement amoindris.

[9] L'élément déclencheur de cette saga est survenu à l'automne 2012, quand le Directeur des poursuites criminelles et pénales a avisé l'honorable juge en chef de la Cour supérieure du Québec de l'époque, l'honorable François Rolland, que le demandeur avait été identifié par un trafiquant de drogue désormais devenu divulgateur comme ayant été son client. En septembre 2010, soit quelques semaines avant sa nomination à la magistrature, le juge Girouard aurait été capté sur vidéo en train d'acheter une substance illicite. Subséquemment, le 30 novembre 2012, le juge en chef Rolland a demandé au CCM qu'il entreprenne un examen sur la conduite du juge Girouard.

[10] En octobre 2013, le CCM a d'abord constitué un comité d'examen pour se pencher sur la plainte et faire effectuer une enquête préliminaire par un avocat externe. C'est ensuite en février 2014 que le CCM a constitué un comité d'enquête (« le Premier comité d'enquête ») conformément au paragraphe 63(4) de la LJ afin de mener une pleine enquête sur la plainte reçue.

[11] Le Premier comité d'enquête a écarté toutes les allégations portées contre le juge Girouard, étant incapable de conclure, selon la prépondérance des probabilités, que la vidéo faisait preuve d'une transaction impliquant une substance illicite. Toutefois, une majorité des membres du Premier comité d'enquête a remis en question la fiabilité et la crédibilité de la version des faits relatée par le juge Girouard. En effet, la majorité avait relevé dans la preuve

plusieurs contradictions, incohérences et invraisemblances relativement à la transaction captée sur vidéo.

[12] Le CCM a accepté la conclusion du Premier comité d'enquête concernant la vidéo. Cependant, le CCM n'a pas pris en compte les observations du Premier comité d'enquête quant à la crédibilité du juge Girouard. Le rapport fut remis à la ministre en avril 2016. Plus de trois (3) ans s'étaient désormais écoulés depuis la première plainte.

[13] En juin 2016, la ministre et la ministre de la Justice du Québec ont déposé une plainte conjointe au CCM visant la conduite du juge Girouard lors du déroulement de ce dernier processus disciplinaire. Plus précisément, cette nouvelle plainte visait la crédibilité, ou le manque de crédibilité, dont le juge Girouard aurait fait preuve lors de l'enquête. Cette plainte a alors déclenché une enquête obligatoire en vertu du paragraphe 63(1) de la LJ, et un nouveau comité d'enquête (« Deuxième comité d'enquête ») a été créé.

[14] Le Deuxième comité d'enquête a pris connaissance des notes sténographiques de l'audience devant le Premier comité d'enquête, tout en entendant à nouveau des témoignages au cours de huit jours d'audience. Le Deuxième comité d'enquête a considéré qu'il y avait lieu d'accepter les constatations formulées par la majorité du Premier comité d'enquête seulement s'il était démontré qu'elles étaient à la fois exemptes d'erreur et raisonnables, et uniquement dans la mesure où elles subsistaient à la suite de son appréciation de la preuve jugée digne de foi.

[15] Dans son rapport en date du 6 novembre 2017, le Deuxième comité d'enquête a conclu que le juge Girouard est inapte à remplir utilement ses fonctions de juge en raison de l'inconduite dont il avait été trouvé coupable durant l'enquête du Premier comité, à savoir que :

- 1) Il a fait défaut de collaborer avec transparence et sans réticence à l'enquête du Premier comité d'enquête;
- 2) Il a fait défaut de témoigner d'une manière franche et intègre dans le cadre de cette enquête;
- 3) Il a tenté d'induire le Premier comité d'enquête en erreur, en dissimulant la vérité.

[16] Dans son rapport à la ministre en date du 20 février 2018, le CCM a adopté les constatations du Deuxième comité d'enquête voulant que l'inconduite du juge ait porté atteinte à l'intégrité du système de justice et ait frappé au cœur de la confiance du public envers la magistrature. Il a conclu sur cette base que le juge Girouard était inapte à remplir utilement ses fonctions. Toutefois, trois membres dissidents s'opposaient à la révocation du juge Girouard. Ils estimaient que ce dernier n'avait pas bénéficié d'une audience équitable, car certains membres unilingues anglophones du CCM n'auraient pas été en mesure d'évaluer l'ensemble du dossier qui était partiellement composé de documents uniquement accessibles en français.

[17] Un fait saute aux yeux : on parle ici de plus de vingt (20) mois d'enquête pour le deuxième rapport. Au total, le CCM a enquêté sur le juge Girouard pendant plus de cinq (5) ans, soit de novembre 2012 à février 2018.

IV. HISTORIQUE DU DOSSIER

[18] Certains pourraient prétendre que les délais mentionnés ci-haut peuvent être en partie expliqués par le fait que le juge Girouard a déposé pas moins de vingt-quatre (24) demandes de contrôle judiciaire à la Cour fédérale demandant, entre autres, l'annulation des décisions du Premier ou du Deuxième comité d'enquête, du CCM et de la ministre. Toutefois, il est à noter que les procédures judiciaires par ordonnance n'ont pas interrompu les enquêtes du CCM.

[19] En effet, le 4 mai 2017, dans l'arrêt *Girouard c Canada (Procureur général)*, 2017 CF 449 [*Girouard*], cette Cour a refusé d'accueillir la demande de surseoir au processus d'enquête concernant le juge Girouard, le requérant dans le cadre de cette procédure. La Cour a aussi refusé la demande d'amender les demandes de contrôle judiciaire et a suspendu les procédures dans vingt (20) des dossiers de demande de contrôle judiciaire. Au paragraphe 65 des motifs de l'arrêt *Girouard*, la Cour a d'ailleurs noté que tout recours devant la Cour fédérale demeurait disponible tant au juge Girouard qu'au CCM. Or, lors des représentations devant cette Cour dans le cadre de la requête en sursis, le CCM et le CE, dûment représentés, ne se sont pas opposés à la compétence de la Cour. Le CCM et le CE voulaient que l'examen sur la conduite du juge Girouard continue. Maintenant qu'il est temps de poursuivre les contrôles judiciaires, le CCM décide de soulever la question de compétence de la Cour. Il me semble qu'en tant qu'institution responsable de promouvoir l'efficacité, l'uniformité et la responsabilité dans les cours supérieures du Canada, le CCM ne devrait pas choisir ce que bon lui semble au gré du temps.

[20] Le 3 mai 2018, la Cour a rendu une ordonnance prenant note de plusieurs désistements de la part du juge Girouard. Il s'était premièrement désisté de seize de ses demandes dont les moyens étaient couverts par ceux invoqués à l'appui de la demande subséquente portant le numéro de dossier T-409-18. Il s'était également désisté de trois autres demandes devenues sans objet. La Cour a aussi ordonné la réunion des dossiers T-733-15, T-2110-15, T-423-17 et T-409-18. Dans ce même esprit de consolidation, la Cour fut informée dans le cours des procédures et lors de l'audition que le juge Girouard se désistait de la procédure en Cour supérieure du Québec soulevant une question constitutionnelle pour soumettre celle-ci à la Cour fédérale. Dans le cadre du dossier T-409-18, le CCM a reçu une demande en date du 2 mars 2018 de la part du juge Girouard en vertu l'article 317 des Règles demandant la transmission de son dossier d'enquête le ou avant le 22 mars 2018.

[21] À l'aube d'une conférence de gestion de l'instance qui a lieu le 19 avril 2018, le greffe a reçu un courriel de la part de Me Normand Sabourin, directeur et avocat général principal du CCM, adressé à la greffière chargée du dossier, l'informant pour la première fois que le CCM ne prévoyait pas déposer le dossier du décideur auprès de la Cour. Par voie de ce même courriel, le CCM a également informé la Cour qu'il ne reconnaissait pas sa compétence pour entendre les demandes de contrôle judiciaire de ses décisions et que, en conséquence, il n'allait pas se conformer aux Règles. Le CCM a aussi demandé que toute communication future soit dorénavant dirigée au très honorable Richard Wagner, président du CCM.

[22] Le 19 avril 2018, la Cour a rendu une directive ordonnant au CCM de se conformer aux Règles et de déposer son dossier de décideur, ce qu'il devait faire initialement au plus tard le 22 mars 2018.

[23] Le 30 avril 2018, conformément à l'article 318(2) des Règles, le CCM par l'entremise de ses avocats a informé l'administrateur en chef de la Cour fédérale et les autres parties qu'il s'opposait à la demande de transmission du dossier au motif qu'il ne constitue pas un « office fédéral » au sens de la LCF et que, par conséquent, cette Cour n'aurait pas la compétence nécessaire pour énoncer à son endroit les remèdes prévus au paragraphe 18(1) de cette même loi.

[24] Dans une ordonnance en date du 9 mai 2018, la Cour a reconnu au CCM le statut de partie aux seules fins de débattre la question de la compétence, et a ordonné à ce dernier de déposer la présente requête pour faire radier les demandes de contrôle judiciaire restantes ainsi qu'une requête pour déterminer la contestation du CCM quant au dépôt de l'intégralité des dossiers du CCM ayant trait au juge Girouard.

[25] Le 15 mai 2018, cette Cour a ordonné que soit rayée de l'intitulé des demandes en contrôle judiciaire les noms du « Comité d'enquête à l'égard de l'honorable Michel Girouard » et du « Conseil canadien de la magistrature », quoique le statut de partie leur demeure reconnu aux fins de la présente requête en radiation. Il est à noter que, dû à l'inaction du CCM à saisir la Cour de la question de compétence en temps opportun, environ (2) mois se sont écoulés depuis la date à laquelle le CCM devait déposer son dossier initialement, le ou avant le 22 mars 2018.

[26] Comme nous le verrons plus loin, la question de la compétence de la Cour fédérale a déjà fait l'objet d'une analyse et d'une conclusion complètes dans l'arrêt *Douglas c Canada (Procureur général)*, 2014 CF 299 [*Douglas*], rendu par le juge Mosley le 28 mars 2014. Le CCM a porté la décision du juge Mosley en appel, et, bien que le dossier d'appel fût presque prêt à être entendu par la Cour d'appel fédérale, le CCM s'en est désisté. Le CCM est donc de nouveau revenu à la charge muni d'essentiellement les mêmes arguments qu'il a tenté de faire valoir devant le juge Mosley il y a quatre ans.

V. ARGUMENTS DES PARTIES

[27] Résumons donc les principaux arguments soumis par les parties.

A. *Le CCM et le CE sont-ils des offices fédéraux selon la définition de la LCF ?*

[28] Le CCM prétend ne pas être assujéti à la compétence de la Cour fédérale en matière de contrôle judiciaire, car, selon lui, il serait exclu de la définition d'« office fédéral » tel qu'énoncée au paragraphe 2(1) de LCF. La Procureure générale du Canada (« PGC ») ainsi que le juge Girouard s'opposent à cette prétention.

[29] Le CCM prétend que la Cour dans l'arrêt *Douglas* n'a pas considéré l'interprétation des articles 2 et 18 de la LCF à la lumière du rôle unique que joue le CCM dans l'ordre constitutionnel canadien. Le CCM est d'avis que la source de sa compétence, en ce qui a trait au contrôle qu'il exerce en matière de conduite des juges et de la discipline judiciaire, ne découle pas d'une loi adoptée par le Parlement du Canada (« Parlement ») – la LJ –, mais bien de

l'article 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867* (R-U), 30 & 31 Vict, c 3, reproduite dans LRC 1985, annexe II, n° 5 (« LC 1867 »). Pour le CCM, sa compétence serait inhérente au principe de l'indépendance judiciaire. Ainsi, soutient le CCM, la LJ serait une codification d'un pouvoir constitutionnel établissant l'organe judiciaire en conformité avec la doctrine de la séparation des pouvoirs. D'après le CCM, le fait qu'une loi fédérale régissant l'exercice de ce pouvoir existe n'a pas pour effet de transformer la nature de cette compétence qui se voudrait constitutionnelle.

[30] De surcroît, le CCM affirme qu'il est composé de personnes nommées aux termes de l'article 96 de la LC 1867. Pour le CCM, son inclusion dans la définition d'office fédéral aurait l'effet inacceptable d'assujettir un groupe de juges des cours supérieures aux procédures de contrôle judiciaire de la Cour fédérale; le CCM allègue que ceci irait à l'encontre de l'exclusion qui est prévue à l'article 2 de la LCF. Le CCM soutient que si le Parlement avait eu l'intention de donner à la Cour fédérale la compétence pour superviser des juges des cours supérieures, ce pouvoir aurait été expressément prévu dans la LCF, sa loi habilitante. Le CCM ajoute que la définition d'office fédéral doit être interprétée de façon à exclure les juges nommés en vertu de l'article 96 ainsi que ceux nommés en vertu de l'article 101 de la LC 1867 lorsque ceux-ci agissent à titre de juges ayant les mêmes pouvoirs que ceux des cours supérieures.

[31] En réponse aux thèses promues par le CCM, le juge Girouard souligne que la Cour d'appel fédérale ainsi que la Cour fédérale se sont déjà prononcées sur la question du statut du CCM dans les arrêts *Crowe c Canada (Procureur général)*, 2008 CAF 298 et *Douglas*. Effectivement, écrit le juge Girouard, on a déjà conclu que le CCM est un « office fédéral » et que cette Cour jouit de la compétence pour entendre les demandes de contrôle judiciaire qui

découlent des décisions du CCM. De ce fait, le juge Girouard avance qu'en vertu du principe du *stare decisis* et de la courtoisie judiciaire, cette Cour devrait respecter les décisions rendues à cet égard. Toujours d'après les thèses du juge Girouard, le statu quo de la LJ suite à l'arrêt *Douglas* serait d'autant plus indicatif de l'intention du législateur de ne pas conférer au CCM un statut autre que celui d'office fédéral.

[32] De plus, la PGC et le juge Girouard soutiennent que le CCM est créé par sa loi habilitante, soit la LJ adoptée par le Parlement, et il en tire son entière compétence. Pour la PGC et le juge Girouard, il s'ensuit que le CCM n'existe pas en vertu de la LC 1867; ses seuls pouvoirs seraient ceux dont le Parlement lui a confiés par voie de la LJ. La PGC et le juge Girouard prétendent donc que le Parlement pourrait abroger ou modifier le rôle et la composition du CCM, ou encore même le processus d'enquête déontologique, conformément aux mécanismes législatifs ordinaires.

[33] La PGC soutient que le fait que les organismes du CCM soient composés de personnes qui sont en grande partie des juges nommés en vertu de l'article 96 de la LC 1867 ne change rien au statut de ces organismes. Pour la PGC, les organismes du CCM existent en tant qu'organismes d'origine législative uniquement, et non pas en raison de quelque compétence inhérente liée au statut judiciaire de ses membres. La PGC rappelle qu'un juge œuvrant au sein ou pour le compte du CCM à titre d'enquêteur est comparable à un juge nommé comme commissaire en vertu de la *Loi sur les enquêtes*, LRC 1985, c I-11 [LE], auquel le législateur attribue d'ailleurs les « pouvoirs d'une cour d'archives en matière civile » (art 5). Or, les juges du CCM n'agissent pas comme juges, souligne la PGC, mais bien comme membres d'un

organisme habilité par législation ayant, entre autres, la charge d'enquêter sur la conduite des juges et de déposer un rapport ainsi qu'une recommandation, le cas échéant.

[34] Quant à lui, le juge Girouard fait valoir que les juges siègent au CCM en leur qualité de juge en chef, un rôle de nature administrative, et non pas en tant que juge en vertu de l'article 96 de la LC 1867. De ce fait, un juge qui exercerait de véritables fonctions judiciaires n'agirait pas à titre de « membre » comme il le fait selon la LJ, ni pourrait-il nommer de « remplaçant » comme il le peut en l'espèce, en raison du caractère personnel de la charge de juge. À cela le CCM réplique que les juges chargés d'une enquête sur la conduite d'un juge exercent une compétence judiciaire : si une loi confère un pouvoir à un juge, le juge doit être présumé exercer une compétence judiciaire, à moins d'une disposition contraire.

B. *Les alinéas 63(4)a) et b) de la LJ accordent-ils au CCM et au CE le statut de cour supérieure et en conséquence rendent inapplicable à eux le recours en demande de contrôle judiciaire ?*

[35] Le CCM soutient que la disposition déterminative (en anglais : « deeming provision ») retrouvée au paragraphe 63(4) de la LJ crée une fiction juridique selon laquelle le CCM est réputé être une juridiction supérieure lors des enquêtes qu'il mène sur la conduite des juges. Bien que le législateur ait souvent attribué à des tribunaux administratifs certains pouvoirs d'une cour supérieure, les dispositions pertinentes indiquent rarement que le tribunal est réputé constituer une cour supérieure, contrairement à ce qui est indiqué au paragraphe 63(4). D'après le CCM, ses décisions, étant réputées être celles d'une cour supérieure, ne peuvent être contestées que s'il existe expressément un droit d'appel à une cour d'appel, car la validité de décisions contradictoires de deux cours supérieures serait impossible à déterminer.

[36] En réponse, la PGC et le juge Girouard avancent tous deux que si le Parlement avait voulu créer une cour supérieure, il l'aurait fait explicitement en vertu de l'article 101 de la LC 1867, comme il l'a d'ailleurs fait pour la Cour canadienne de l'impôt (voir notamment l'article 3 de la *Loi sur la Cour canadienne de l'impôt*, LRC 1985, c T-2 (« LCCI »)). Pour la PGC et le juge Girouard, le paragraphe 63(4) de la LJ ne confère donc au CCM et à ses comités d'enquête que les pouvoirs d'une juridiction supérieure afin de faciliter leurs enquêtes; toutefois, cette disposition n'a pas pour effet de créer une juridiction supérieure ni d'évincer la possibilité de contrôle judiciaire par la Cour fédérale. À cela le CCM répond que le projet de loi initial de la LJ atteignait déjà l'objectif de lui donner les pouvoirs d'une cour supérieure aux fins de mener à bien ses enquêtes. Le CCM met l'accent sur le fait que le Parlement aurait amendé ce projet de loi initial pour y ajouter la disposition déterminative d'une portée plus générale.

[37] Mais le juge Girouard est d'avis que le CCM ne peut être qualifié de cour supérieure puisqu'il ne possède aucun des attributs constitutionnels propres aux cours supérieures provinciales. En effet, poursuit le juge Girouard, aucune des cours supérieures créées en vertu d'une loi adoptée par le Parlement ne possède la compétence inhérente qu'ont seules les cours supérieures provinciales ni ne possède les pouvoirs de surveillance et de contrôle des actes du gouvernement et des décisions de tribunaux inférieurs.

[38] La PGC avance que le législateur n'a pas choisi d'adopter une disposition ayant pour effet de constituer une cour supérieure. Pour la PGC, une disposition attribuant les pouvoirs d'une cour supérieure à un tribunal administratif doit recevoir une interprétation de portée limitée : seule l'interprétation nécessaire pour atteindre l'objectif de la loi devrait prévaloir.

Or, selon le juge Girouard, le paragraphe 63(4) de la LJ doit être interprété comme le chapeau d'un article qui énumère tout simplement les pouvoirs et les fonctions qui ont été conférés au CCM et à son CE afin qu'ils puissent être en mesure d'accomplir une partie de ses pouvoirs : enquêter sur les juges (voir art 60 de la LJ).

(1) L'historique législatif et l'intention du législateur

[39] Le CCM prétend que l'historique législatif démontre que l'intention du Parlement est que le CCM soit réputé constituer une juridiction supérieure afin de lui permettre de remplir ses fonctions lors du processus d'enquête sur la conduite judiciaire de façon indépendante, sans l'ingérence des branches exécutives ou législatives. Toutefois, selon le juge Girouard, l'historique de la LJ démontrerait plutôt que les membres du CCM n'exercent pas leurs fonctions en leur qualité de juge. Le juge Girouard rappelle que les juges avaient auparavant le statut de commissaire doté de pouvoirs d'enquête sur la conduite d'autres juges; pour le juge Girouard, l'ajout de la disposition déterminative ne pourrait avoir eu pour effet de substantiellement modifier le rôle prévu pour les « commissaires ». En réplique à cet argument, le CCM soutient que le législateur a éliminé de la partie II de la LJ – où se retrouve le paragraphe 63(4) énonçant les pouvoirs d'enquête dont jouit le CCM – toute mention des mots « commissaire » ou « commission ». Le CCM convient qu'il faudrait donner effet à cet amendement.

[40] Cela étant, la PGC avance que le Parlement souhaitait simplement accorder au CCM et à ses comités d'enquête l'immunité de poursuite par l'entremise de la disposition déterminative. Pour le CCM, cet argument aurait comme implication que le CCM et ses comités d'enquête n'auraient aucune immunité en ce qui a trait aux conclusions contenues dans leur rapport, car ces

conclusions sont rendues après l'enquête. Le CCM est d'avis qu'il bénéficie déjà des protections constitutionnelles garanties par l'indépendance judiciaire, ce qui inclut la liberté de s'exprimer et de rendre jugement sans pression et influence extérieure. De plus, le CCM soutient que si l'on accepte que la disposition déterminative accorde au CCM et à ses comités d'enquête l'immunité judiciaire, l'on accepte que la disposition puisse aussi accorder à ces derniers les attributs d'une juridiction supérieure.

[41] Le CCM soutient également que la compétence de la Cour fédérale en est une d'exception. Selon le CCM, parce que la Cour fédérale n'a aucune compétence inhérente comme celle des cours supérieures des provinces, c'est donc la LCF qui détermine exhaustivement l'étendue de sa compétence. Le CCM souligne que l'article 18 de la LCF établit le contrôle judiciaire de tribunaux inférieurs; cependant, écrit le CCM, quand le Parlement statue qu'un tribunal n'est pas un tribunal inférieur parce qu'il est réputé être une juridiction supérieure, il est nécessaire de tenir compte de cet énoncé dans l'interprétation de la compétence prévue à l'article 18 en matière de contrôle judiciaire.

[42] Avec documents à l'appui, la PGC a précisé lors des plaidoiries que jusqu'en 1971, il n'y avait aucune loi spécifique applicable à l'enquête sur la conduite des juges d'une cour supérieure. L'*Acte concernant les juges des cours provinciales*, SRC 1886, c 138 et les lois subséquentes ne concernaient pas les juges de cours supérieures. Donc, la première loi traitant des enquêtes sur la conduite des juges de la Cour supérieure était la première version de la LJ, adoptée en 1971. Comme nous le verrons, le gouverneur en conseil invoquait la LE pour enquêter sur la conduite des juges et nommait l'enquêteur.

(2) Le CCM est-il une institution d'appel des rapports et conclusions du CE ?

[43] Le CCM soutient que le contrôle judiciaire n'est pas nécessaire, car il existe déjà un mécanisme prévu aux procédures internes du CCM qui est analogue à un appel *de novo*.

Le CCM avance que, puisque le contrôle judiciaire existe afin d'assurer l'équilibre entre l'intention du législateur et la primauté du droit, l'intention du Parlement dans le cas de la révocation des juges était de conserver l'autorité ultime du CCM en matière de révocation des juges tout en respectant le principe de séparation des pouvoirs qui dictent que le législateur ne peut, malgré son autorité ultime, révoquer un juge de façon unilatérale.

[44] Le juge Girouard n'est pas d'accord avec les prétentions du CCM à cet égard. Au titre de la possibilité d'un appel interne, il avance qu'en *common law*, les appels n'existaient pas et que tous les appels sont une création du législateur. En l'espèce, soutient le juge Girouard, le régime d'appel que le CCM propose n'a pas été adopté par le Parlement. Le juge Girouard précise que le paragraphe 63(3) de la LJ prévoit que le CE est formé à la demande du CCM; le rôle du CCM, avance le juge Girouard, ne serait pas d'exercer un appel, mais de procéder à un examen du rapport soumis par le CE.

[45] Tant la PGC que le juge Girouard soutiennent que, sans le contrôle judiciaire, le juge faisant l'objet d'une enquête par le CCM serait privé de son droit de contester l'équité des procédures. La PGC et le juge Girouard sont d'avis que le contrôle judiciaire d'une recommandation du CCM permet à la ministre et au Parlement d'avoir l'assurance que le processus suivi par le CCM est équitable et mené dans le respect de la primauté du droit.

Ils rappellent que, si les procédures suivies par le CCM n'étaient pas assujetties au pouvoir de surveillance de la Cour fédérale, la ministre et le Parlement seraient forcés d'évaluer ces éléments; or, soutiennent la PGC et le juge Girouard, ceux-ci n'ont pas le mandat ni l'expertise en matière de révision d'une recommandation portée par le CCM, et ce, tant pour les questions de compétence et d'équité que de droit. La PGC et le juge Girouard ajoutent qu'on ne peut pas conclure que le Parlement aurait souhaité retirer la possibilité de tout recours, surtout compte tenu de l'importance des conséquences qu'une recommandation de révocation pourrait occasionner pour le juge enquêté.

[46] Toujours selon le juge Girouard, pour que la ministre puisse remplir son rôle constitutionnel et décider s'il y a lieu de renvoyer la question de la révocation d'un juge au Parlement, elle doit se fonder sur une enquête qui fut menée conformément à la LJ et en respect des principes d'équité procédurale.

C. *Les rapports et conclusions du CCM et du CE sont-ils assujettis au pouvoir de contrôle judiciaire de la Cour fédérale ?*

[47] Finalement, le CCM est d'avis que la recommandation qu'il doit déposer dans le cadre d'une enquête et du rapport qui s'en suit n'est pas assujettie au contrôle judiciaire. Le CCM soutient que, bien que le CCM puisse former un CE pour mener une enquête, le CCM ne peut que recommander à la ministre la révocation. Pour le CCM, ce dernier n'aurait donc aucun pouvoir de rendre une décision ayant force obligatoire d'ordonner la destitution du juge, car ce pouvoir constitutionnel relève exclusivement du Parlement.

[48] La PGC et le juge Girouard soutiennent que ce qui importe aux fins de savoir si une décision peut faire l'objet d'une demande de contrôle judiciaire est de déterminer si les droits d'une personne sont directement touchés par celle-ci. Le juge Girouard ajoute qu'on ne peut réduire les activités du CCM qu'à un simple dépôt de recommandation faisant ainsi fi de l'ensemble du long processus d'enquête qui le précède. Le juge Girouard soulève que l'enquête qui mène au rapport doit respecter l'équité procédurale étant donné l'impact direct sur les droits et les intérêts du juge. De plus, selon le juge Girouard, le respect des principes de justice naturelle ou d'équité procédurale entre expressément dans le champ de compétence du pouvoir de contrôle de la Cour fédérale en vertu de l'alinéa 18.1(4)b) de la LCF.

VI. ARRÊT DOUGLAS (2014)

[49] Il importe de mentionner : presque l'entièreté des questions que la Cour abordera dans la présente décision ont été analysées et déterminées par le juge Mosley en 2014 dans l'affaire *Douglas*. Comme intervenant au même titre que l'Association canadienne des juges des cours supérieures, le CCM a contesté la compétence de la Cour fédérale lui permettant d'entendre des demandes de contrôle judiciaire en lien avec les rapports et les décisions du CCM ou de ses composantes. Comme mentionné dans la section précédente portant sur l'historique du présent dossier, le CCM avait porté en appel le jugement *Douglas*, mais s'en était désisté. Bien que le dossier entre la juge Douglas, le PGC et le CCM fut réglé, il en demeure que le CCM aurait pu demander à la Cour d'appel fédérale d'entendre ses arguments et de trancher la question de la compétence, qui est, pourtant, si déterminante d'après les thèses du CCM. En effet, il y avait toujours un litige réel entre le CCM et le PGC (voir *Borowski c Canada (Procureur général)*, [1989] 1 RCS 342 aux pp 353-63). Le juge Mosley avait soigneusement étudié le fond des

arguments du CCM et de la PGC; en fait, environ 120 des plus de 200 paragraphes de l'arrêt traitent de la question de la compétence. De surcroît, il y a eu trois (3) journées d'audition; inutile de préciser que beaucoup de ressources judiciaires ainsi que celles d'avocats furent amplement utilisées.

[50] Relatons simplement quelques conclusions saillantes qu'a faites le juge Mosley. Au sujet du CCM et de ses composantes, le juge Mosley constate ceci :

- 1) Les critères jurisprudentiels pour la qualification d'un office fédéral s'appliquent au CCM (para 80 et s);
- 2) Le CCM inclut non seulement des juges en chef nommés en vertu de l'article 96 de la LC 1867, mais aussi un nombre important de juges en chef nommés en vertu de l'article 101 de cette même loi (para 83);
- 3) Les juges en chef, lorsqu'ils assument un rôle au sein du CCM, n'exercent pas leur fonction de juge de juridiction supérieure (para 84-86);
- 4) Le législateur a modifié à plusieurs reprises la définition « d'office fédéral » en y incluant des exceptions (para 78);
- 5) La présence de représentants du barreau, tous avocats, sur le CE indiquerait que ce dernier n'est pas une composante du CCM ayant une juridiction supérieure (para 110);
- 6) Le législateur avait l'option de faire du CCM un tribunal selon l'article 101 de la LC 1867, mais il ne l'a pas fait (para 99);

- 7) L'indépendance judiciaire n'exige pas que les décisions du CCM et du CE échappent au contrôle judiciaire de la Cour fédérale (para 114).

[51] Sur l'interprétation du paragraphe 63(4) de la LJ et de ses alinéas a) et b), le juge Mosley conclut ainsi :

- 1) Les débats parlementaires démontrent que les pouvoirs d'enquête accordés au CCM et au CE dans la LJ, y compris toute mention d'une « juridiction supérieure », avaient pour but d'accorder une immunité aux décisions rendues ou aux déclarations formulées au cours de l'enquête (para 103);
- 2) Le contexte législatif du paragraphe 63(4), soit les notes marginales et leur emplacement, est indicatif de sa portée limitée (para 105 et s);
- 3) Le législateur a choisi de conférer au CCM les pouvoirs d'une juridiction supérieure sans le transformer en un tribunal puisque, s'il avait eu l'intention de faire du CCM et de son CE une juridiction supérieure, il l'aurait dit directement, sans utiliser le terme « réputé » (para 115).

[52] Au sujet de l'ensemble du processus d'enquête, le juge Mosley fait les observations suivantes :

- 1) C'est au CE qu'il incombe d'entreprendre l'étape de l'enquête sur la conduite des juges; c'est alors le CCM qui entérine ou non les conclusions de ce dernier. Si le CCM a raison que son rapport et ses recommandations demeureraient assujettis à un contrôle, mais non le processus ayant donné lieu à leur adoption, nous nous

retrouverions devant la « situation anormale » où ni le début ni la fin de la procédure ne seraient exclus d'un contrôle, mais seulement les parties à l'égard desquelles l'équité procédurale suscite la plus grande préoccupation (para 108-09);

- 2) Enquêter n'est pas un attribut du champ de compétence d'une cour supérieure, car il s'agit d'une procédure de nature inquisitoire. Enquêter sur la conduite d'un juge ne relève pas d'une fonction judiciaire (para 118 et s);
- 3) Le CCM, en enquêtant sur la conduite d'un juge, assume une responsabilité en tant que titulaire d'un pouvoir public. Il doit donc rendre compte et, de ce fait, il n'est pas immunisé contre un bris à l'équité procédurale. Il est ainsi assujetti à une supervision. Un juge enquêté a le droit à une instance équitable (para 119-20);
- 4) Le pouvoir de surveillance que peut exercer la Cour fédérale est essentiel au respect de l'inamovibilité des juges. Le Parlement n'est pas une institution qui peut être appelée à réexaminer les revendications que le juge puisse avoir à l'égard de l'enquête entreprise par le CCM (para 121-23).

[53] Ceci ne constitue qu'un résumé. L'arrêt *Douglas* présente une étude approfondie de la question de la compétence de la Cour fédérale en matière de contrôle judiciaire du processus ainsi que des décisions du CCM. C'est avec justesse que le juge Mosley a conclu comme il l'a fait. Dans les sections suivantes, je me référerai aux motifs du juge Mosley et j'ajouterai mes propres propos.

VII. DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

[54] Je me référerai au premier paragraphe de l'article 99 de la LC 1867 à plusieurs reprises.

Il se lit ainsi :

<p><i>LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1867, 30 & 31 Victoria, ch. 3 (R.U.)</i></p>	<p><i>CONSTITUTION ACT, 1867, 30 & 31 Victoria, c. 3 (U.K.)</i></p>
<p>Durée des fonctions des juges</p>	<p>Tenure of office of Judges</p>
<p>99. (1) Sous réserve du paragraphe (2) du présent article, les juges des cours supérieures resteront en fonction durant bonne conduite, mais ils pourront être révoqués par le gouverneur général sur une adresse du Sénat et de la Chambre des Communes.</p>	<p>99. (1) Subject to subsection (2) of this section, the judges of the superior courts shall hold office during good behaviour, but shall be removable by the Governor General on address of the Senate and House of Commons.</p>

[55] De même, les articles 2, 18 et 18.1 de la LCF figureront de façon importante tout au long de cette décision. Les voici :

<p><i>Loi sur les Cours fédérales, LRC (1985), ch. F-7</i></p>	<p><i>Federal Courts Act, RSC, 1985, c. F-7</i></p>
<p>Définitions</p>	<p>Definitions</p>
<p>2 (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.</p>	<p>2 (1) In this Act,</p>
<p>[...]</p>	<p>[...]</p>
<p><i>office fédéral</i> Conseil, bureau, commission ou autre organisme, ou personne ou</p>	<p><i>federal board, commission or other tribunal</i> means any body, person or persons</p>

groupe de personnes, ayant, exerçant ou censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale ou par une ordonnance prise en vertu d'une prérogative royale, à l'exclusion de la Cour canadienne de l'impôt et ses juges, d'un organisme constitué sous le régime d'une loi provinciale ou d'une personne ou d'un groupe de personnes nommées aux termes d'une loi provinciale ou de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. (*federal board, commission or other tribunal*)

having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament or by or under an order made pursuant to a prerogative of the Crown, other than the Tax Court of Canada or any of its judges, any such body constituted or established by or under a law of a province or any such person or persons appointed under or in accordance with a law of a province or under section 96 of the *Constitution Act, 1867*; (*office fédéral*)

[...]

[...]

**Recours extraordinaires :
offices fédéraux**

**Extraordinary remedies,
federal tribunals**

18 (1) Sous réserve de l'article 28, la Cour fédérale a compétence exclusive, en première instance, pour :

18 (1) Subject to section 28, the Federal Court has exclusive original jurisdiction

a) décerner une injonction, un *bref de certiorari*, de *mandamus*, de prohibition ou de *quo warranto*, ou pour rendre un jugement déclaratoire contre tout office fédéral;

(a) to issue an injunction, *writ of certiorari*, *writ of prohibition*, *writ of mandamus* or *writ of quo warranto*, or grant declaratory relief, against any federal board, commission or other tribunal; and

b) connaître de toute demande de réparation de la nature visée par l'alinéa a), et notamment de toute procédure engagée contre le procureur général du Canada afin d'obtenir réparation de la part d'un office fédéral.

(b) to hear and determine any application or other proceeding for relief in the nature of relief contemplated by paragraph (a), including any proceeding brought against the Attorney General of Canada, to obtain relief against a federal board, commission or other tribunal.

[...]

Demande de contrôle judiciaire

18.1 (1) Une demande de contrôle judiciaire peut être présentée par le procureur général du Canada ou par quiconque est directement touché par l'objet de la demande.

[...]

Pouvoirs de la Cour fédérale

(3) Sur présentation d'une demande de contrôle judiciaire, la Cour fédérale peut :

a) ordonner à l'office fédéral en cause d'accomplir tout acte qu'il a illégalement omis ou refusé d'accomplir ou dont il a retardé l'exécution de manière déraisonnable;

b) déclarer nul ou illégal, ou annuler, ou infirmer et renvoyer pour jugement conformément aux instructions qu'elle estime appropriées, ou prohiber ou encore restreindre toute décision, ordonnance, procédure ou tout autre acte de l'office fédéral.

Motifs

(4) Les mesures prévues au paragraphe (3) sont prises si la Cour fédérale est convaincue que l'office fédéral, selon le cas :

[...]

Application for judicial review

18.1 (1) An application for judicial review may be made by the Attorney General of Canada or by anyone directly affected by the matter in respect of which relief is sought.

[...]

Powers of Federal Court

(3) On an application for judicial review, the Federal Court may

(a) order a federal board, commission or other tribunal to do any act or thing it has unlawfully failed or refused to do or has unreasonably delayed in doing; or

(b) declare invalid or unlawful, or quash, set aside or set aside and refer back for determination in accordance with such directions as it considers to be appropriate, prohibit or restrain, a decision, order, act or proceeding of a federal board, commission or other tribunal.

Grounds of review

(4) The Federal Court may grant relief under subsection (3) if it is satisfied that the federal board, commission or other tribunal

a) a agi sans compétence, outrepassé celle-ci ou refusé de l'exercer;	(a) acted without jurisdiction, acted beyond its jurisdiction or refused to exercise its jurisdiction;
b) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou d'équité procédurale ou toute autre procédure qu'il était légalement tenu de respecter;	(b) failed to observe a principle of natural justice, procedural fairness or other procedure that it was required by law to observe;
c) a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que celle-ci soit manifeste ou non au vu du dossier;	(c) erred in law in making a decision or an order, whether or not the error appears on the face of the record;
d) a rendu une décision ou une ordonnance fondée sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont il dispose;	(d) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it;
e) a agi ou omis d'agir en raison d'une fraude ou de faux témoignages;	(e) acted, or failed to act, by reason of fraud or perjured evidence; or
f) a agi de toute autre façon contraire à la loi.	(f) acted in any other way that was contrary to law.

[56] La disposition la plus importante en l'espèce s'avère être le paragraphe 63(4) de la LJ.

Elle se lit de même :

Loi sur les juges, LRC (1985), ch. J-1

Pouvoirs d'enquête

63(4) Le Conseil ou le comité formé pour l'enquête est réputé constituer une juridiction supérieure; il a le pouvoir de :

Judges Act, RSC, 1985, c. J-1

Powers of Council or Inquiry Committee

63(4) The Council or an Inquiry Committee in making an inquiry or investigation under this section shall be

deemed to be a superior court and shall have

a) citer devant lui des témoins, les obliger à déposer verbalement ou par écrit sous la foi du serment — ou de l'affirmation solennelle dans les cas où elle est autorisée en matière civile — et à produire les documents et éléments de preuve qu'il estime nécessaires à une enquête approfondie;

b) contraindre les témoins à comparaître et à déposer, étant investi à cet égard des pouvoirs d'une juridiction supérieure de la province où l'enquête se déroule.

(a) power to summon before it any person or witness and to require him or her to give evidence on oath, orally or in writing or on solemn affirmation if the person or witness is entitled to affirm in civil matters, and to produce such documents and evidence as it deems requisite to the full investigation of the matter into which it is inquiring; and

(b) the same power to enforce the attendance of any person or witness and to compel the person or witness to give evidence as is vested in any superior court of the province in which the inquiry or investigation is being conducted.

[57] Le lecteur pourra également trouver en annexe les articles 96 et 101 de la LC 1867, l'article 28 de la LCF, les articles 59-60, 63-65 et 69-71 de la LJ, ainsi que les articles 2 à 13 du *Règlement administratif du conseil canadien de la magistrature sur les enquêtes (2015)*, DORS/2015-203 (« Règlement »). Contrairement à ce qu'il avait fait dans l'affaire *Douglas*, le CCM n'a pas déposé d'autres documents, politiques ou autres sauf le règlement administratif antérieur à celui de 2015.

VIII. QUESTIONS DE DROIT

[58] Dans le cadre de la présente affaire, la Cour doit trancher trois questions principales :

- 1) Le CCM et le CE sont-ils des offices fédéraux selon la définition de la LCF ?
- 2) Les alinéas 63(4)a) et b) de la LJ accordent-ils au CCM et au CE le statut de cour supérieure et en conséquence rendent-ils inapplicable à ces organismes le recours en demande de contrôle judiciaire ?
- 3) Les rapports et conclusions du CCM et du CE sont-ils assujettis au pouvoir de contrôle judiciaire de la Cour fédérale ?

[59] Je passe donc à l'analyse des questions au fond.

IX. ANALYSE

[60] Dans cette section, j'aborderai chaque question séparément. Je commence alors avec celle ayant trait au statut du CCM en tant qu'office fédéral pour les fins de la LCF.

A. *Le CCM et le CE sont-ils des offices fédéraux selon la définition de la LCF ?*

[61] Pour traiter de cette question, je vais aborder quatre (4) volets. En premier, je ferai un survol de la législation en jeu afin de bien cerner le cadre législatif dans lequel cette affaire assez singulière se place. En deuxième, j'aborderai la question à savoir si la composition du CCM ferait en sorte qu'il soit exclu de la définition d'office fédéral. En troisième, j'évaluerai les critères jurisprudentiels qui appuient la définition d'office fédéral afin de voir s'ils s'appliquent au CCM. En dernier, je me poserai la question à savoir si le CCM découlerait d'une source de pouvoir constitutionnelle codifiée par une loi fédérale.

(1) Survol de la législation pertinente

[62] Pour bien répondre à la question dont la cour est saisie, il est premièrement important de faire un survol de la LJ et du Règlement, en particulier les dispositions traitant du CCM et de l'administration des affaires judiciaires fédérales. Ce survol nous permettra ainsi d'évaluer en partie l'argument du CCM voulant qu'il soit de juridiction supérieure et, en conséquence, non assujetti à la procédure de contrôle judiciaire prévue à l'article 18 de la LCF.

[63] La LJ aborde en première partie plusieurs sujets, tous reliés à la position de juges au Canada. On y retrouve des dispositions concernant les salaires (art 9-24) et les pensions (art 42-48) ainsi que la description d'une procédure d'examen quadriennal par la Commission d'examen de la rémunération des juges fédéraux des traitements que peuvent recevoir tant les juges des cours supérieures que les protonotaires de la Cour fédérale (voir l'art 26).

[64] On y retrouve aussi dans cette première partie de la LJ l'énumération des cours constituées par une loi fédérale en vertu de l'article 101 de la LC 1867, soit la Cour suprême du Canada (« Cour suprême »), la Cour d'appel fédérale, la Cour fédérale, la Cour d'appel de la cour martiale du Canada et la Cour canadienne de l'impôt (art 9-11). De plus, on y ajoute les cours d'appel et les cours supérieures de chaque province et territoire canadien créées en vertu de l'article 96 de la LC 1867 (art 12-22).

[65] La deuxième partie de la LJ a pour titre le « Conseil canadien de la magistrature », où on y retrouve une description de sa constitution et son fonctionnement. Le CCM est constitué de

membres, dont un président, le juge en chef du Canada ou son remplaçant, ainsi que les juges en chef, juges en chef associés, et juges en chef adjoints des juridictions supérieures ou de leurs sections ou de leurs chambres (art 59(1)a) et b)). On y inclut également les juges principaux des cours suprêmes du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest et de la Cour de Justice du Nunavut (art 59(1)c)), ainsi que le juge en chef de la Cour d'appel de la cour martiale du Canada (art 59(1)d)). De ce fait, le CCM est constitué non seulement de juges en chef nommés conformément à l'article 96 de la LC 1867, mais aussi de tous les juges en chef nommés selon l'article 101 de cette même loi.

[66] Il est aussi prévu dans la LJ que chaque membre du CCM peut nommer un suppléant choisi parmi les juges du tribunal dont il fait partie (art 59(4)). Dans le cas du juge en chef du Canada, on prévoit qu'il peut aussi choisir un suppléant non seulement parmi les juges de la Cour suprême actuels, mais aussi parmi les juges à la retraite. Il est donc possible qu'un ancien juge devienne membre du CCM afin de le présider en l'absence du juge en chef du Canada.

[67] Notons aussi que le législateur a donné deux missions au CCM : 1) améliorer le fonctionnement des juridictions supérieures ainsi que la qualité de leurs services judiciaires; et 2) favoriser l'uniformité dans l'administration de la justice devant ces tribunaux (art 60(1) de la LJ). La responsabilité d'enquêter sur la conduite des juges s'inscrit alors dans le cadre de cette mission à deux niveaux, et s'accomplit par l'entremise d'un pouvoir d'enquête énoncé sous le titre des « Pouvoirs » (art 60(2)). Par ailleurs, soulignons qu'on n'y retrouve pas expressément mentionnée dans la mission du CCM au paragraphe 60(1) de la LJ celle de régler ou de surveiller la conduite des juges ni de s'occuper de la déontologie judiciaire.

[68] Le pouvoir d'enquête ne se limite pas simplement qu'aux juges des cours supérieures, mais s'applique aussi aux titulaires de postes nommés à titre inamovible aux termes d'une loi fédérale (voir art 69(1) de la LJ). Le CCM a ainsi le pouvoir d'enquête non seulement sur les juges des cours supérieures, mais aussi sur les titulaires nommés à titre inamovible, s'il y en a de nos jours. De toute façon, force est de constater qu'il ne s'agit pas en l'espèce d'un pouvoir qui s'applique exclusivement aux juges comme la LJ le prévoit.

[69] De surcroît, le pouvoir d'enquête sur les juges est décrit dans la loi. Il est initié par le dépôt d'une plainte ou d'une demande d'enquête dirigée contre un juge d'une cour supérieure. Le ministre ou le procureur général d'une province peut aussi faire une telle demande de révocation pour tout motif : l'âge ou l'invalidité, manquement à l'honneur et à la dignité, manquement aux devoirs de sa charge ou encore situation d'incompatibilité imputable au juge ou à toute autre cause (art 63(1), 65(2) de la LJ). Cette demande d'enquête oblige le CCM à instiguer une enquête. Le CCM peut aussi enquêter sur la conduite d'un juge suite au dépôt d'une plainte ou d'une accusation pourvue qu'elle soit justifiée (art 63(2)).

[70] Si l'on choisit d'enquêter, le CCM sélectionne alors les membres qui feront partie du CE. Le CCM recrute parmi ses membres décrits ci-haut; toutefois, la ministre peut y adjoindre des avocats ayant été membres du barreau d'une province pendant au moins dix (10) ans (voir art 63(3) de la LJ). Il est commun pour le CCM de constituer un CE composé de deux (2) ou trois (3) juges en chef et d'un (1) à deux (2) avocats. Le Règlement indique que la majorité des membres doivent provenir du CCM (voir l'art 3(1) du Règlement).

[71] Pour les fins de l'enquête, le CCM ou le CE est réputé constituer une juridiction supérieure qui a le pouvoir de citer des témoins, les obliger à déposer sous la foi du serment ou de l'affirmation solennelle, et à produire des documents. Notamment, la LJ stipule que le CCM ou le CE a les pouvoirs de la juridiction supérieure de la province où l'enquête se déroule (art 63(4) de la LJ). Le paragraphe 63(4) de la LJ sera analysé plus en aval dans les présents motifs, car il s'agit de l'une des pierres angulaires de la thèse du CCM.

[72] Qui plus est, les auditions peuvent se tenir à huis clos. Toutefois, la ministre peut obliger que les auditions aient lieu publiquement par moyen d'un « ordre » (art 63(6) de la LJ).

[73] Le CE a l'obligation d'informer le juge enquêté de l'objet de l'enquête, de la date et du lieu des auditions, et de la possibilité de se faire entendre, de contre-interroger les témoins et de présenter tous les éléments de preuve utiles à sa décharge, personnellement ou par procureur (art 64 de la LJ). Le CCM peut aussi, pour les fins de l'enquête, retenir des services d'avocats pour l'assister (art 62 de la LJ).

[74] La LJ ne reconnaît aucun statut au ministre de la Justice ou au procureur général qui dépose la plainte ou encore au plaignant signataire de la plainte ou de l'accusation. Ce sont le CE ainsi que le comité d'examen initial qui définissent des accusations faites et qui procèdent en menant l'enquête de façon indépendante. Plus précisément, c'est le CE qui choisit les témoins et qui détermine et produit les documents et les éléments de preuve qu'il estime « nécessaires à une enquête approfondie » (voir art 63(4)a de la LJ). Par la suite, le juge enquêté peut contre-

interroger, présenter sa preuve et faire les représentations appropriées. L'avocat du CE pourra aussi faire les représentations qu'il croit bon.

[75] Par la suite, le CE fait rapport au CCM et une copie est remise au juge enquêté afin d'obtenir ses commentaires (voir art 8 du Règlement). Le juge peut présenter des observations écrites au CCM au sujet du rapport (art 9(1) du Règlement). Le CCM étudie ensuite le rapport et les soumissions du juge enquêté (art 11 du Règlement). Le CCM peut aussi exiger du CE des éclaircissements ou encore un complément d'enquête (art 12 du Règlement). Finalement, pourvu que la majorité des membres du CCM se prononce, le CCM présente au ministre un rapport de ses conclusions quant à la recommandation de révocation du juge (art 65 de la LJ; art 13 du Règlement).

[76] En outre, je précise que la LJ et le Règlement ne prévoient pas de disposition d'appel du rapport du CCM ni de clause privative. Par ailleurs, notons aussi que le rapport remis à la ministre étaye les conclusions du CCM. Cependant, il ne s'agit pas d'un jugement. La décision finale en matière de révocation d'un juge appartient à la Chambre des communes, au Sénat et au gouverneur en conseil (art 71 de la LJ).

[77] La troisième partie de la LJ traite de l'administration des affaires judiciaires fédérales. On y crée le poste de Commissaire à la magistrature fédérale (« Commissaire ») qui est nommé par le gouverneur en conseil sur recommandation de la ministre après consultation avec le CCM ou encore après consultation du comité du CCM constitué pour évaluer les candidats. Le Commissaire a rang et statut d'administrateur général du ministère de la Justice, et il agit sous

l'autorité de la ministre. Toutefois, le Commissaire et son bureau sont distincts du ministère de la Justice (art 72, 73, 74 de la LJ). Le Commissaire, sous l'autorité de la ministre, s'occupe des tâches dévolues dans la première partie : les salaires, les pensions, les ajustements, l'assurance, les indemnités de déplacement, les faux frais, etc. En plus, le Commissaire a la responsabilité d'établir le budget du CCM ainsi que de prendre les mesures d'ordre administratif pour doter le CCM en personnel, services, locaux et matériel. Il doit le faire en tenant compte que ces attributions déléguées ne font pas partie de celles octroyées à la ministre par la *Loi sur le ministère de la Justice*, LRC 1985, c J-2 (art 74(2) de la LJ). Comme il fut mentionné lors des plaidoiries par le CCM, il existerait des politiques et procédures internes pour assurer que le tout se fasse de façon indépendante du ministère de la Justice.

[78] Ce survol de la LJ et du Règlement me permet de formuler les observations suivantes :

- 1) on trouve une liste des juridictions supérieures dans la première partie de la loi (le CCM n'y figure pas);
- 2) le CCM et son CE sont constitués de juges de cours relevant des articles 96 et 101 de la LC 1867, ainsi que d'avocats d'un barreau canadien;
- 3) le président du CCM peut, en fait, être un juge à la retraite nommé à titre de suppléant pour le juge en chef du Canada;
- 4) la mission du CCM est d'améliorer le fonctionnement de l'appareil judiciaire et de faire promouvoir la justice; et
- 5) le CCM peut enquêter sur la conduite des juges et des pouvoirs spéciaux lui sont dévolus à cette fin. Ces observations seront d'un intérêt particulier dans l'analyse qui suivra.

- (2) Est-ce que la composition du CCM exclut celui-ci de la définition d'office fédéral?

[79] De prime abord, je ne retrouve nulle part dans la législation, y inclus dans la LC 1867, de lien, de référence ou de mention pouvant me permettre de donner gain de cause à l'argument du CCM voulant qu'il soit exclu de la définition d'office fédéral puisque qu'il est partiellement constitué d'un groupe de personnes nommées aux termes de l'article 96 de la LC 1867. En effet, malgré l'inclusion de la phrase « réputé constituer une juridiction supérieure » au paragraphe 63(4) de la LJ – sur quoi le CCM met un très fort accent –, le survol de la législation et les constatations que j'en fais démontreront clairement l'opposé.

[80] D'emblée, regardons ce que dit la loi. Selon la LCF, un « office fédéral » est défini en tant que « [c]onseil, bureau, commission ou autre organisme, ou personne ou groupe de personnes, ayant, exerçant ou censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale [...] à l'exclusion [...] d'une personne ou d'un groupe de personnes nommées aux termes d'une loi provinciale ou de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867* » [je souligne]. En effet, le mot « conseil » ne fait pas uniquement partie intégrante de la définition d'office fédéral stipulée par la LCF, mais en est le tout premier mot. Toutefois, la version anglaise ne fait pas référence à « council ».

[81] Quant au CCM, il est formé de juges en chef nommés soit par l'entremise de l'article 96 ou de l'article 101 de la LC 1867 par le gouverneur en conseil. En outre, le CCM se voit attribuer le pouvoir d'enquête sur la conduite des juges par la LJ qui, rappelons-le, n'est pas une loi constitutionnelle. Force est de constater que ce pouvoir appartient au CCM an tant qu'institution,

non aux juges en chef individuellement à même leur statut de juge. Ceci s'accorde bien avec ce que le CCM a lui-même décrit à l'égard de ses pouvoirs d'enquête. Dans un rapport déposé par le CCM en mars 2014, on lit que la LJ confère les pouvoirs d'enquête « à l'ensemble du CCM lui-même » et, plus en amont, que « l'ensemble du CCM présente au ministre de la Justice un rapport sur ses conclusions et peut recommander la révocation du juge » [je souligne] (Canada, *Examen du processus de la conduite judiciaire par le Conseil canadien de la magistrature : document de travail*, Ottawa, Conseil canadien de la magistrature, 2014 [Rapport du CCM] à la p 51). C'est alors le CCM, en tant qu'organisme ou institution, qui rend un rapport à la ministre; les juges qui en font partie n'en sont que des membres (voir art 63(4) de la LJ).

[82] Enfin, rien d'autre ne pourrait me permettre d'afficher ce pouvoir d'enquête comme étant un attribut des pouvoirs des juges de cour supérieure nommés selon l'article 96 de la LC 1867. Ce n'est tout simplement pas le cas. Au contraire, le pouvoir d'enquête duquel le CCM jouit est le même que celui prévu par la LE. Au même titre qu'un commissaire nommé en vertu de la LE, le CCM et ses membres constituent un « office fédéral ». Cela me paraît pourtant évident : ce n'est pas en leur qualité de juge que les membres du CCM siègent. C'est la loi habilitante du CCM qui lui permet de rendre un rapport et de déposer une recommandation au ministre. Personne ne rend ici de jugement comme le font les cours supérieures.

[83] La thèse du CCM voulant qu'il soit non seulement de juridiction supérieure, mais une cour supérieure (comme l'indique leur mémoire des faits et du droit au paragraphe 7) est d'autant plus surprenante à la lumière d'une analyse qu'on trouve dans le Rapport du CCM. Effectivement, le CCM écrit que les pouvoirs d'enquête attribués au CCM « sont semblables à

ceux dont dispose une commission d'enquête en vertu de la *Loi sur les enquêtes* » (Rapport du CCM à la p 51; voir aussi art 4-5 de la LE). Il en découle aussi d'une lecture du Rapport du CCM que le « processus d'examen de la conduite des juges du CCM est de nature inquisitoire » et « de nature investigatrice » [je souligne] (Rapport du CCM aux pp 15, 50). À l'instar de ce que la Cour d'appel fédérale a conclu dans l'affaire *Gagliano c Gomery*, 2011 CAF 217 [*Gagliano*], le Rapport du CCM décrit les membres du CCM, les « acteurs du processus d'examen de la conduite des juges », comme des « enquêteurs [qui] peuvent participer plus activement à la présentation de la preuve qu'ils ne pourraient dans un contexte judiciaire ou quasi-judiciaire » (Rapport du CCM à la p 18; voir aussi *Gagliano* au para 22). Comme la Cour d'appel fédérale l'a souligné, un tel rôle d'enquêteur est différent de celui d'adjudicateur (*Gagliano* au para 21). Ce pouvoir d'enquête dont les membres du CCM bénéficient ne relève aucunement de l'article 96 de la LC 1867 ni ne s'apparente au rôle que le juge peut jouer dans une cour de justice, où il préside un processus contradictoire.

[84] Rappelons aussi que les juges siègent au CCM en leur qualité de juge en chef, un rôle qui est de nature administrative, et non en tant que juge tirant son pouvoir de l'article 96 de la LC 1867. Comme l'explique le juge Gonthier de la Cour suprême dans l'arrêt *Ruffo c Conseil de la magistrature*, [1995] 4 RCS 267 [*Ruffo*], les juges en chef se voient confiés leur rôle en matière de déontologie judiciaire par la législation, tant à l'échelle provinciale et territoriale, et non pas par les textes constitutionnels (*Ruffo* au para 52). C'est donc ce devoir de faire promouvoir le respect de la déontologie judiciaire qui leur permet de siéger au CCM. Cette même constatation du juge Gonthier peut aussi s'appliquer à la LJ lorsqu'elle octroie au CCM le pouvoir d'enquêter sur la conduite des juges.

[85] De surcroît, le caractère administratif du rôle des juges en chef siégeant au CCM est démontré par leur statut de « membre » que leur confère l'article 59(4) de la LJ et par leur faculté à nommer un remplaçant. Or, la nomination administrative qu'est l'office du « juge en chef » n'équivaut pas à la nomination à titre de juge d'une cour supérieure, laquelle se fait par le gouverneur général en vertu de l'article 96 de la LC 1867. La nomination à titre de juge en chef se fait généralement par le gouverneur général en conseil (voir *Loi sur les tribunaux judiciaires*, RLRQ c T-16, arts 6, 22; LCF, arts 5, 5.1). Nous savons déjà que chaque membre du CCM peut y nommer un suppléant, le juge en chef du Canada pouvant même en choisir un parmi les anciens juges de la Cour suprême.

[86] Un contraste important s'impose ici : un juge exerçant de véritables fonctions judiciaires ne peut nommer de « remplaçant », comme il est possible de le faire lorsqu'il ou elle siège comme membre du CCM, en raison du caractère personnel de la charge de juge. Comme l'a écrit Luc Huppé, maintenant juge de la Cour du Québec, « la charge dont le juge est investi est attachée à sa personne, elle est *intuitu personae*. C'est en fonction de ses caractéristiques personnelles que le juge est choisi » (Luc Huppé, *Le régime juridique du pouvoir judiciaire*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2000 à la p 84). Or, le « caractère personnel de la charge de juge fait en sorte que celui-ci ne peut en déléguer l'exercice » [je souligne] (Huppé à la p 84).

[87] Cette conclusion se heurte contre les prétentions du CCM voulant que l'affaire *Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien c Ranville et autre*, [1982] 2 RCS 518 [Ranville], vienne appuyer la thèse que son pouvoir d'enquête équivaut à celui du juge nommé conformément à l'article 96 de la LC 1867. Évidemment, je ne partage pas l'avis du CCM quant

aux principes que nous pouvons tirer de l'arrêt *Ranville*. La disposition en jeu dans cette décision, en l'occurrence l'article 9(4) la *Loi sur les Indiens*, LRC 1970, c I-6, prévoyait que « le juge de la Cour suprême, de la Cour supérieure, de la Cour de comté ou de district, selon le cas, doit enquêter sur la justesse de la décision du registraire, et, à ces fins, peut exercer tous les pouvoirs d'un commissaire en vertu de la Partie I de la *Loi sur les enquêtes* » (*Ranville* à la p 522). Ainsi, les juges nommés étaient là appelés à enquêter et rendre leurs décisions en leur personne. Cependant, dans l'affaire qui nous occupe en l'instance, ce ne sont pas les juges en chef qui enquêtent, mais bel et bien le CCM et son CE en tant qu'organisme. De fait, le juge Dickson, alors juge puîné et écrivant pour la majorité du banc, s'exprimait ainsi aux pages 524 et 525 de l'arrêt *Ranville* :

L'introduction du concept de *persona designata* a eu pour effet d'apporter une restriction à l'exclusion que contient le par. 2g) de la *Loi sur la Cour fédérale* et, comme l'a fait remarquer le Juge en chef dans l'arrêt *Herman*, elle est à l'origine des « exercices d'interprétation » futiles que les cours se sont vu imposer. Par leur tentative d'appliquer la première partie de la définition qui se trouve au par. 2g) aux juges visés à l'art. 96 en les qualifiant de *persona designata*, les avocats déforment le sens manifeste de l'article et le détournent de son objet. Je répète ce que j'ai dit dans l'arrêt *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495 (à la p. 509):

Un juge ne devient pas *persona designata* du simple fait qu'il exerce des pouvoirs conférés par une loi autre que la loi provinciale régissant la magistrature ou son équivalent. Si l'on donnait à l'art. 28 la portée la plus large, les décisions ou ordonnances de juges provinciaux nommés par le fédéral, rendues conformément à des lois fédérales comme le *Code criminel*, la *Loi sur le divorce* ou la *Loi sur les lettres de change*, seraient soumises à l'examen de la Cour d'appel fédérale. Ce ne peut être le but de cet article.

Il semble qu'en édictant les derniers mots de l'alinéa pertinent de l'art. 2 de la *Loi sur la Cour*

fédérale, le Parlement ait voulu qu'ordinairement, les actes des juges provinciaux nommés par le fédéral, conformément aux pouvoirs qui leur sont conférés par des lois fédérales, soient soustraits au pouvoir de surveillance de la Cour d'appel fédérale.

[Je souligne.]

[88] Certes, pour l'affaire qui nous occupe, les juges en chef ne deviennent pas *persona designata* pour accomplir leur devoir lorsqu'ils participent au pouvoir d'enquête sur la conduite des juges, une circonstance que la Cour suprême a par ailleurs qualifiée « [d]es plus exceptionnelles » (*Ranville* à la p 525). Mais, de toute façon, soulever le concept de *persona designata* par le biais de l'arrêt *Ranville* invite une fausse qualification de l'enjeu dont la Cour est à présent saisie : on ne parle pas en l'instance de juges présidant une procédure quelconque en tant que personnes assumant un rôle quelque peu judiciaire ou en tant que *personae designatae*. On a plutôt affaire à des membres solidaires d'une collectivité qui, à titre d'organisme, rendent un rapport et une conclusion. Au sein du CCM, les juges et autres membres se confondent à cette identité collective en entreprenant une enquête. Le CCM a une identité séparée de ses parties composantes.

[89] Dit autrement, c'est le CCM et le CE en particulier qui ont le pouvoir d'enquête, et non les juges en chef individuellement. Il doit y avoir quorum de dix-sept juges en chef et les décisions se prennent à la majorité. Qui plus est, le pouvoir d'enquête outrepassé les fonctions reconnues d'une cour supérieure. Et, répétons, le CE enquête sur la conduite d'un juge : avec le Comité d'examen, il décide sur les allégations, les témoins et les documents à produire, et il entend le juge enquêté, reçoit sa preuve et reçoit ses représentations. Le ministre de la Justice du Canada et le procureur général de la province du plaignant ne sont pas des parties reconnues à

l'enquête selon la loi. Suite à l'étude du rapport du CE, le CCM rend ensuite un rapport expliquant ses conclusions et, de ce fait, dépose une recommandation; aucune décision n'est prise ni rendue par le CCM sur le sort du juge enquêté. Ayant égard à ces faits, je ne peux que constater que le pouvoir d'enquête et le pouvoir de rendre un rapport appartient au CCM et non aux juges en chef individuellement. Ceci est contraire à la situation qui prévalait dans l'affaire *Ranville*.

[90] Tous les éléments de l'analyse ci-haut appellent incontestablement à une conclusion : les juges en chef et leur suppléant (incluant d'anciens juges), ainsi que des juges nommés en vertu de l'article 101 de la LC 1867 et des membres du barreau ayant dix ans de pratique, siègent au CCM et CE en tant que membres d'un conseil, une institution fédérale, où ils entreprennent des fonctions d'enquêteurs. Dans le Rapport du CCM en 2014, le CCM lui-même décrit les membres du CCM et du CE comme étant « des acteurs du processus d'examen de la conduite des juges » et comme des « enquêteurs ». Dans un tel cas, l'article 96 de la LC 1867 ne s'applique pas.

[91] Inversement, la LCF s'applique en l'espèce, et ce, malgré les prétentions du CCM voulant qu'il fasse partie des exceptions prévues à la définition d'office fédéral. Parmi les exceptions à l'article 2 de la LCF, on y retrouve l'exclusion de la Cour canadienne de l'impôt et de ses juges, un organisme créé par une loi provinciale, ou encore une personne ou un groupe nommé aux termes d'une loi d'une province ou de l'article 96 de la LC 1867. Si le Parlement avait voulu exclure le CCM de la définition d'office fédéral, il l'aurait fait comme il l'a fait avec la Cour canadienne de l'impôt. Je ne peux que souscrire entièrement aux motifs du juge Mosley, comme ils sont exprimés dans l'arrêt *Douglas*, où il dit :

[82] [...] Ni le Conseil ni ses comités d'enquête ne font partie des personnes ou des organismes expressément exclus de la portée de la définition qui figure à l'article 2 de la *Loi sur les Cours fédérales*. Les membres du Conseil et du comité ne remplissent pas les fonctions qui leur ont été dévolues à titre de juges nommés en vertu de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867* [...] et ils ne sont donc pas visés par l'exclusion expresse des juges nommés en vertu de l'article 96 qui est prévue dans la définition. Le fait que les organismes du Conseil soient composés de personnes qui, pour la plupart, sont des juges nommés en vertu de l'article 96 ne change rien au statut de ces organismes. Les organismes du Conseil existent en tant qu'organismes d'origine législative uniquement parce qu'ils ont été créés par la *Loi sur les juges*, et non pas en raison de quelque compétence inhérente liée au statut judiciaire de ses membres.

[Je souligne.]

[92] Comme l'a exprimé le juge Mosley, je conclus que le CCM, le CE et leurs membres ne constituent pas un groupe dont le pouvoir ou la compétence relèvent de l'article 96 de la LC 1867. Le CCM ne fait donc pas partie de l'exception prévue à l'article 2 de la LCF.

- (3) Quels sont les critères jurisprudentiels de l'office fédéral et en quoi s'appliquent-ils au CCM et au CE ?

[93] Une brève revue de l'historique législatif et jurisprudentiel de la LCF appuie également ma conclusion à savoir que le CCM n'est pas exclu de la liste des institutions fédérales pouvant faire l'objet d'un contrôle judiciaire de cette Cour.

[94] Depuis le début des années 1970, l'article 18 de la LCF accorde à la Cour fédérale la compétence exclusive en matière de surveillance et de contrôle des organismes fédéraux. Historiquement, cette compétence appartenait aux cours supérieures des provinces. Avant

l'adoption de cette loi, les tribunaux administratifs à l'échelle du Canada se retrouvaient assujettis à une surveillance multiple, en l'absence d'uniformité dans la jurisprudence et dans son application. Le ministre de la Justice Canada de l'époque, le très honorable John Turner (qui est plus tard devenu premier ministre), a parrainé cette loi. Il a centralisé dans cette nouvelle cour, en l'occurrence la « Cour fédérale du Canada » créée sous l'égide de l'article 101 de la LC 1867 et composée des sections de première instance et d'appel, la juridiction du contrôle judiciaire des institutions fédérales. La LCF voulait éviter les contradictions jurisprudentielles dans ce domaine, accroître la responsabilité de l'administration publique fédérale et promouvoir l'accès à la justice. Comme l'a énoncé le ministre Turner lors des débats parlementaires sur le projet de loi C-192 sur la *Loi concernant la Cour fédérale du Canada* :

Le bill C-192 concernant la Cour fédérale du Canada [...] propose des changements considérables en ce qui concerne l'administration de la justice à l'échelon fédéral. Pour ce qui est de la réorganisation des tribunaux, le projet de loi constitue la première importante révision du tribunal de première instance fédéral depuis sa création en 1875. [...]

En plus du changement fondamental apporté à l'appareil judiciaire que j'ai mentionné, le bill propose ce qui est, à mes yeux, un important changement dans le droit administratif pour ce qui est de la surveillance exercée sur les offices, commissions et tribunaux fédéraux. Depuis de nombreuses années, ces derniers sont assujettis aux diverses juridictions et pratiques des différentes cours supérieures des provinces. Ils font en conséquence l'objet d'une surveillance beaucoup plus rigoureuse que leurs contreparties provinciales, car les offices, commissions et tribunaux provinciaux de nature semblable ne sont assujettis qu'à la surveillance des cours provinciales.

Cette surveillance multiple, en l'absence d'uniformité dans la jurisprudence et son application, peut nuire sérieusement non seulement aux offices et commissions eux-mêmes, mais aussi à ceux qui comparaissent devant eux. [...]

Le bill est donc destiné à établir sur une base unique et uniforme le pouvoir de surveillance exercé sur les commissions et offices

fédéraux et à les placer sur le même pied sous ce rapport que les commissions et offices provinciaux. [...]

En tant que législateurs, nous devons nous assurer, en établissant tout organisme statuaire, que nous appliquons les subtils principes légaux conformément aux procédures établies ou à la règle du droit et de la justice naturelle, comme l'interprètent les tribunaux. La compétence créée et conférée sera exercée comme il se doit et pour le plus grand bien de ceux pour qui elle a été établie. [...]

Les recours que prévoit ce bill sont assez étendus pour aller au-delà d'une clause d'obligation de ce genre. Le bill précise bien les pouvoirs de révision. Si l'on n'observe pas les principes de la justice naturelle, si l'on n'accorde pas d'audience, toute partie aurait la possibilité de présenter sa cause. Lorsque la commission outrepassa sa compétence et la portée du statut créant la Cour et son champ d'administration, lorsque la commission se refuse à exercer ses fonctions, lorsqu'elle interprète mal la loi, que l'erreur juridique soit manifeste ou non dans le texte de la décision celle-ci pourra être cassée. La commission ne pourra s'abstenir de donner ses motifs. Les commissions seront tenues de déclarer leurs motifs. Si elles ne le font pas, cela n'empêchera pas la Cour d'examiner les raisons qui ont motivé la décision. [...]

Le bill va également faire en sorte d'accroître la juridiction exercée depuis toujours par la Cour de l'Échiquier du Canada. [...]

C'est une mesure législative compliquée, comportant des modifications de structures profondes, prévoyant l'élargissement fondamental de diverses compétences et marquant, à mon avis, un progrès sensible, dans la loi sur l'administration publique du pays. [...]

Je crois que c'est un autre cas vers un équilibre entre les droits du citoyen et ceux de l'État, qui permet un recours contre le pouvoir décisionnel, si énorme, si loin et si distant des citoyens. Je pense que cela permettra au citoyen ordinaire d'affirmer ses droits vis-à-vis du gouvernement et des structures édifiées par celui-ci.

[Je souligne.]

(Débats de la Chambre des communes, 28^e parl, 2^e sess, vol 5 (25 mars 1970) aux pp 5469-5474 (John Turner); Canada (Procureur général) c TeleZone Inc, 2010 CSC 62 [TeleZone] aux para 49-50)

[95] Les débats entourant le projet de loi sur la Cour fédérale ont eu lieu dans l'année précédente de celle concernant le projet de loi sur les juges en 1971 (*Loi sur les juges*, SRC 1970, c 159; *Loi modifiant la Loi sur les juges*, LC 1970-71-72, c 55 (2^e suppl), art 10 instituant le nouvel article 30(1) de la *Loi sur les juges*). La première version de la *Loi sur la Cour fédérale* est rentrée en vigueur le 1^{er} juin 1971. Il en fut de même avec la mise en vigueur de l'article 28 de la LCF qui confiait à la section d'appel, désormais devenue la Cour d'appel fédérale, la responsabilité de revoir par contrôle judiciaire une liste expresse d'institutions et d'organismes fédéraux. Le législateur a choisi par législation les organismes assujettis à l'article 28 de la LCF. Ce choix du législateur perdure. Notons aussi que l'article 28 contient une liste exhaustive d'offices fédéraux, tandis que l'article 18 englobe, à moins d'exceptions, tous les institutions et organismes fédéraux qui se retrouvent autrement dans la définition de l'office fédéral à l'article 2 de la LCF.

[96] Or, la définition d'office fédéral se veut large de façon à y inclure tous les institutions et organismes fédéraux non exclus par l'article 28 de la LCF (voir *Howarth c Commission Nationale des Libérations Conditionnelles*, [1976] 1 RCS 453 aux pp 471-72; *TeleZone* aux para 3, 50). Comme le rappelle à juste titre le juge Mosley dans l'arrêt *Douglas*, pour être visé par la définition d'« office fédéral », un organisme n'a qu'à exercer ou à être censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale ou par une ordonnance prise en vertu d'une prérogative royale (*Douglas* au para 80). De plus, la Cour d'appel fédérale a établi un cadre d'analyse à deux étapes pour établir si un organisme est un office fédéral pour les fins de la LCF (*Anisman c Canada (Agence des services frontaliers)*, 2010 CAF 52 [*Anisman*] aux para 29-31). Au dire du juge Nadon, il est d'abord nécessaire de déterminer la nature de la

compétence ou du pouvoir que l'organisme ou la personne cherche à exercer, pour ensuite en déterminer la source, ce dernier étant le facteur déterminant pour savoir si l'organisme fait partie de la définition [je souligne] (*Anisman* aux para 29-30).

[97] En l'espèce, selon une application du test établi dans l'arrêt *Anisman*, le pouvoir que le CCM exerce sur la conduite des juges et de certains fonctionnaires nommés à titre inamovible est de nature inquisitoire; c'est un pouvoir d'enquête. Et la source de ce pouvoir d'enquête se retrouve aux articles 60(2)c) et d), 63(1), 63(4) de la LJ, une loi adoptée par le Parlement. Notons aussi que ce pouvoir est détenu par le CCM, un organisme créé par l'article 59(1) de cette même loi fédérale. Or, le CCM prétend que le fait qu'il ne soit pas expressément mentionné à l'article 2 de la LCF démontre qu'il en est exclu. Mais, cet argument ne tient pas compte de l'interaction entre les articles 2, 18 et 28 de la LCF. L'article 28 énumère les institutions assujetties à la compétence de la Cour d'appel fédérale, tandis que l'article 18 inclut toutes les autres institutions, sauf celles exceptionnellement mentionnées à l'article 2. Le juge Mosley l'a d'ailleurs fermement affirmé : « [i]l ne fait aucun doute que le Conseil et ses comités d'enquête sont la création d'une loi fédérale, la *Loi sur les juges*, et que c'est de cette loi fédérale qu'ils tirent leur compétence » [je souligne] (*Douglas* au para 82). Il serait difficile sinon impossible d'en tirer une autre conclusion. La LJ est claire à ce sujet.

[98] Le CCM prétend qu'il est impossible qu'un simple juge de la Cour fédérale puisse réviser des rapports et des recommandations du CCM, celui-ci étant formé des juges en chef. Avec égard aux honorables juges en chef, ainsi le veut le législateur. Nul n'est au-dessus de la loi et de

l'erreur, et, sauf exception de la Cour suprême, il n'y a pas d'institution judiciaire ou quasi judiciaire qui a le mot final sans appel et sans la possibilité d'autre recours.

[99] D'ailleurs, il arrive que des juges de juridictions supérieures voient leurs décisions assujetties à une demande de contrôle judiciaire. Ce fut le cas du juge Létourneau, ancien juge de la Cour d'appel fédérale, qui a vu certains des propos qu'il a tenus dans le cadre de son rôle comme commissaire de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie faire l'objet d'une demande de contrôle judiciaire par un juge de la Cour fédérale en première instance (voir *Beno c Canada (Enquête sur la Somalie)*, [1997] 1 CF 911 (CF 1^{re} inst), inf par [1997] 2 CF 527 (CAF)). L'ancien juge de la Cour d'appel fédérale a donc vu un juge de la Cour fédérale réviser et décider de ses propos.

[100] Même s'il est possible pour un juge de la Cour fédérale d'entreprendre un contrôle judiciaire de décisions prises par le CCM, présidé par le juge en chef du Canada, il est néanmoins important de se rappeler que lors d'un tel examen, la Cour fédérale doit accorder au décideur une déférence selon la situation en jeu. Le juge Blanchard dans l'affaire *Taylor c Canada (Procureur général)*, 2001 CFPI 1247 [*Taylor*], conf par 2003 CAF 55, constatait que les rapports du CCM font appel à une déférence tenant compte de ses particularités lors de contrôle judiciaire :

24 La *Loi sur les juges* ne renferme pas une clause privative intégrale et ne traite pas directement de la norme de contrôle à appliquer, mais le fait que la Loi ne prévoit aucune procédure d'appel étaye l'argument selon lequel le législateur voulait que la décision en question, c'est-à-dire la décision de « faire une recommandation » au sujet de la révocation d'un juge, relève exclusivement et d'une façon définitive du Conseil. Les articles 63 et 65 [...] de la Loi énoncent le cadre du mandat qui est conféré au

Conseil lorsqu'il s'agit de mener des enquêtes et de faire des recommandations au ministre. L'article 71 de la Loi préserve le pouvoir du législateur de prendre une décision au sujet de la révocation d'un juge. Cette restriction apportée aux pouvoirs conférés au Conseil par la *Loi sur les juges* est nécessairement conforme à la reconnaissance et à l'enchâssement dans la Constitution de l'indépendance judiciaire telle qu'elle est prévue à l'article 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867* [...]. Les régimes constitutionnels et légaux sont organisés de façon à reconnaître l'importance fondamentale de l'indépendance du pouvoir judiciaire en tant que partie intégrante d'un système social libre et démocratique.

[Je souligne.]

[101] Le juge siégeant lors d'une demande de contrôle judiciaire se doit d'accorder au CCM et à ses membres une déférence appropriée étant donné ses particularités. De cette manière, la Cour fédérale a à de nombreuses reprises eu à trancher de nombreux litiges entre le CCM, ses composantes et les juges enquêtés : *Taylor; Gratton c Conseil canadien de la magistrature*, [1994] 2 CF 769 (CF 1^{re} inst) [Gratton]; *Cosgrove c Conseil canadien de la magistrature*, 2005 CF 1454, inf par 2007 CAF 103; *Cosgrove c Canada (Procureur général)*, 2008 CF 941; *Akladyous c Conseil canadien de la magistrature*, 2008 CF 50; *Slansky c Canada (Procureur général)*, 2011 CF 1467, conf par 2013 CAF 199.

[102] La plus récente prise de position du CCM à laquelle la Cour est actuellement confrontée – en très grande partie la même que celle dont elle était aux prises dans *Douglas* – ne fut pas toujours partagée par les divers CE du CCM. Comme l'a rappelé récemment le juge Mosley, dans l'affaire *Gratton* en 1994, le CE a conclu qu'il n'était pas un tribunal et que les dispositions de l'article 63 de la LJ n'avaient pas comme conséquence de transformer le CCM ou son CE en une juridiction supérieure (*Douglas* au para 116; *Décision du Comité d'enquête en vertu des*

paragraphe 63(2) et 63(3) de la Loi sur les juges relativement à M. le juge F.L. Gratton de la Cour de l'Ontario (Division générale) (26 janvier 1994), Ottawa (CCM) [Gratton CCM] aux pp 22-42). Je laisse les mots du CE à la page 23 de la décision Gratton CCM parler pour eux-mêmes :

Nous ne pouvons convenir que le paragraphe 63(4) de la *Loi sur les juges* constitue en cour supérieure notre comité d'enquête. S'il peut être « réputé » constituer une juridiction supérieure [...] le comité d'enquête ne réunit toutefois pas les caractéristiques essentielles d'une cour supérieure. Le Parlement n'a pas affirmé qu'un comité d'enquête est un tribunal. L'utilisation du mot « réputé » donne à entendre qu'il a eu recours à une fiction légale pour investir le comité de certains pouvoirs ou caractéristiques. Celui-ci s'en trouve pas transformé en une juridiction supérieure.

Si le Parlement avait eu l'intention d'accorder au comité d'enquête le statut de juridiction supérieure, il n'en aurait pas énuméré les pouvoirs (citer des témoins, les obliger à témoigner sous la foi du serment ou de l'affirmation solennelle à produire des documents, les contraindre à comparaître) car une juridiction supérieure les possède tous.

Le comité d'enquête ne se prononce pas sur un litige entre des parties, ni ne rend de décision exécutoires en droit; il maintient simplement une enquête. Il ne possède pas la compétence d'une juridiction supérieure, et il est autorisé à se pencher uniquement sur la question dont il est saisi. Dans toutes les situations, il n'est pas une juridiction supérieure. [...]

[Je souligne.]

[103] Il en fut de même dans l'affaire *Flahiff*, où le CE s'est déclaré d'accord avec les propos du CE dans l'affaire *Gratton*, tout en précisant que l'article 63 ne faisait qu'accorder au CCM ou au CE les pouvoirs nécessaires pour enquêter (voir *Douglas* aux para 116-18; *Décision du Comité d'enquête constitué par le Conseil canadien de la magistrature pour mener une enquête publique* relativement à M. le juge Robert Flahiff (9 avril 1999), Montréal (CCM) à la p 9)).

[104] Avant de procéder au dernier volet, nous constatons à nouveau que, sur la base du survol législatif, de la composition du CCM et des critères jurisprudentiels de la définition d'office fédéral, le CCM et le CE sont bel et bien des offices fédéraux selon la définition de la LCF.

- (4) Le CCM a-t-il une source de pouvoir constitutionnel codifiée par une loi fédérale ?

[105] Je ne suis pas d'accord avec les thèses du CCM voulant que la LJ soit la codification d'un pouvoir constitutionnel établissant l'organe judiciaire en conformité avec le principe de la séparation des pouvoirs. Or, selon l'argument du CCM, le principe de l'indépendance judiciaire, lui-même ancré dans la Constitution, aurait l'effet d'écarter la possibilité de contrôle judiciaire par d'autres membres de l'organe judiciaire, soit la Cour fédérale. Bien au contraire, je suis d'avis que la possibilité de révision par un juge ne peut qu'accroître l'indépendance judiciaire, puisque l'ingérence des autres branches du gouvernement serait en fait contrecarrée. C'est le pouvoir judiciaire et non l'exécutif qui assume pleinement le rôle en matière de contrôle judiciaire. Il en sera ainsi lorsque la question du bris à l'équité procédurale soulevée par les trois (3) juges en chef dissidents dans le dernier rapport du CCM sera étudiée lors de l'audition des contrôles judiciaires.

[106] Il en vaut la peine d'éclairer la toile de fond. Avant le 18^e siècle, les monarques anglais pouvaient nommer les juges *durante bene placito regis*, « selon le bon plaisir du Roi », puisque le Roi pouvait révoquer un juge à sa guise, sans encombrement (voir Canada, *Modèles d'administration des tribunaux judiciaires*, Ottawa, Conseil canadien de la magistrature, 2006 à la p 33). Afin d'entre autres retirer ce vaste pouvoir de la Couronne, le Parlement du Royaume-

Uni, connu avant l'an 1707 comme le Parlement d'Angleterre, a aboli la nomination des juges à titre amovible par l'*Act of Settlement* of 1701, 12 & 13 Will 3, c 2 (« *Loi d'Établissement* ») (voir aussi *Ell c Alberta*, 2003 CSC 35 au para 19). Depuis la *Loi d'Établissement*, les juges ne peuvent être révoqués que sur une adresse des deux chambres du Parlement et seulement s'ils n'exercent pas leur charge selon le principe *quamdiu se bene gesserint*, expression latine signifiant « tant qu'il se conduira correctement ». Donc, le principe de l'inamovibilité des juges est un précepte fondamental de leur indépendance et de leur responsabilité en tant que magistrat (voir Michael Birks, *The Gentlemen of the Law*, London, Stevens & Sons, 1960 à la p 5; *Loi d'Établissement*, art III, al 7; *Valente c La Reine*, [1985] 2 RCS 673 aux para 29-32). Ainsi, l'article 99 de LC 1867 constitutionnalise le principe de l'inamovibilité des juges tel qu'énoncé dans la *Loi d'Établissement*. Comme se lit l'article 99 de la LC 1867 : « les juges des cours supérieures resteront en fonction durant bonne conduite, mais ils pourront être révoqués par le gouverneur général sur une adresse du Sénat et de la Chambre des Communes ».

[107] Il importe de souligner ici : nul ne conteste que le concept de l'indépendance judiciaire puise sa source dans la Constitution. Dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 RCS 3 au paragraphe 83, la Cour suprême est sans équivoque quant aux sources de ce principe :

Malgré la présence de l'al. 11d) de la *Charte* et des art. 96 à 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, je suis d'avis que l'indépendance de la magistrature est à l'origine un principe constitutionnel non écrit, en ce sens qu'il est extérieur aux articles particuliers des *Lois constitutionnelles*. L'existence de ce principe, dont les origines remontent à l'*Act of Settlement de 1701*, est reconnue et confirmée par le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Les dispositions précises des *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982* ne font [TRADUCTION] « qu'établir ce principe dans l'appareil

institutionnel qu'elles créent ou envisagent »: *Switzman c. Elbling*, [1957] R.C.S. 285, à la p. 306, le juge Rand.

[108] De plus, les principes non-écrits comme celui de l'indépendance judiciaire peuvent, dans certaines situations, donner lieu à des obligations juridiques de fond qui ont « plein effet juridique ». Par exemple, ils pourraient être utilisés par un tribunal compétent pour annuler un texte de loi. Comme l'explique la Cour suprême dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 RCS 217 [*Renvoi relatif à la sécession*] au paragraphe 54 :

Des principes constitutionnels sous-jacents peuvent, dans certaines circonstances, donner lieu à des obligations juridiques substantielles (ils ont « plein effet juridique » selon les termes du *Renvoi relatif au rapatriement, précité*, à la p. 845) qui posent des limites substantielles à l'action gouvernementale. Ces principes peuvent donner naissance à des obligations très abstraites et générales, ou à des obligations plus spécifiques et précises. Les principes ne sont pas simplement descriptifs; ils sont aussi investis d'une force normative puissante et lient à la fois les tribunaux et les gouvernements. « En d'autres termes », comme l'affirme notre Cour dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, « dans les décisions constitutionnelles, la Cour peut tenir compte des postulats non écrits qui constituent le fondement même de la Constitution du Canada » (p. 752). [...]

[109] Dans le cas peu probable où le Parlement adopterait des dispositions qui rendraient les enquêtes sur les juges partiales, injustes ou biaisées, il serait possible que ces principes constitutionnels importants soient invoqués afin d'invalider les dispositions visées. Demeure que la question devant cette Cour n'est pas de savoir si le mécanisme mis en place par le Parlement pour enquêter sur la déontologie judiciaire viole le principe fondamental de l'indépendance judiciaire. C'est plutôt de savoir si la révision judiciaire pourrait enfreindre l'indépendance des juges siégeant au CCM.

[110] La thèse du CCM disant ainsi ne tient pas la route. Quoique l'indépendance judiciaire est décrite comme « la pierre d'assise de l'obligation d'équité procédurale reconnue par la common law » (*Charkaoui c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CSC 9 au para 32; *Demande fondée sur l'art. 83.28 du Code criminel (Re)*, 2004 CSC 42 au para 81; *R c Lippé*, [1991] 2 RCS 114 à la p 139), le recours au contrôle judiciaire par le juge enquêté n'est pas incompatible avec le principe de l'indépendance judiciaire. Je ne peux imaginer une situation dans laquelle une demande de contrôle judiciaire présentée par un juge risquant une révocation pourrait enfreindre l'indépendance judiciaire. Le recours au contrôle judiciaire devant une cour de justice indépendante pour faire réviser une recommandation de révocation ne peut qu'augmenter l'indépendance judiciaire, car la cour de révision pourrait s'assurer que la recommandation de révocation n'est pas entachée de vice et est prise selon les normes de la justice naturelle et de l'équité procédurale. Comme nous le verrons dans les parties subséquentes, le ministre Turner a dit qu'il souhaitait s'assurer de la séparation permanente des pouvoirs entre l'exécutif et la magistrature lorsque fut discuté le projet de la LJ créant le CCM. En assujettissant le rapport et recommandation du CCM au contrôle judiciaire de la Cour fédérale, nous n'affectons pas la séparation permanente des pouvoirs entre l'exécutif et le judiciaire, mais nous gardons l'enjeu carrément dans le champ des juges.

[111] Tenant compte de l'analyse des quatre (4) volets de cette section, le CCM et le CE sont des offices fédéraux qui sont assujettis à l'article 18 de la LCF.

B. *Les alinéas 63(4)a) et b) de la LJ accordent-ils au CCM et au CE le statut de cour supérieure et en conséquence rendent-ils inapplicable à ces organismes le recours en demande de contrôle judiciaire ?*

[112] Dans cette partie, je porterai une attention toute particulière à l'article 63 la LJ en me référant aux débats parlementaires de juin 1971 entourant son adoption, mais aussi en étudiant son libellé. Ceci nous permettra de cerner la portée de cet article et de savoir si le CCM a raison de se prétendre une cour de juridiction supérieure.

[113] Avant tout, rappelons que le CCM prétend que les juges chargés d'une enquête sur la conduite d'un juge exercent une compétence judiciaire. Toujours selon le CCM, ses décisions sont réputées être celles d'une cour supérieure et ne peuvent être contestées que s'il existe un droit d'appel, car il serait impossible de déterminer laquelle des deux décisions contradictoires (en l'espèce, la décision de la CCM et une décision contradictoire de la Cour fédérale) prendrait préséance sur l'autre, ayant toutes deux été rendues par des cours supérieures avec statuts égaux.

(1) Le pouvoir judiciaire et la juridiction supérieure

[114] Avant de procéder à l'analyse de l'argument ci-haut, je note un principe général à savoir que le législateur ne peut pas complètement soustraire un tribunal au pouvoir de surveillance des cours supérieures; effectivement, cela « reviendrait à tenter de faire du tribunal en cause une cour supérieure » (*Pasiechnyk c Saskatchewan (Workers' Compensation Board)*, [1997] 2 RCS 890 au para 16; *Crevier c Procureur général du Québec*, [1981] 2 RCS 220).

[115] La question qui se pose est alors la suivante : le CCM est-il un véritable tribunal supérieur ou s'agit-il d'une instance inférieure ayant certains pouvoirs d'une cour supérieure pour des fins d'enquête ? Encore une fois, j'attire l'attention au fait que la LJ énumère dans sa première partie les cours constituées par une loi fédérale aux termes de l'article 101 de la LC 1867 ainsi que les cours d'appel et supérieures de chaque province et territoire canadien en vertu de l'article 96 de la LC 1867. J'ajoute également ici que tous les tribunaux mentionnés à la LJ sont reconnus comme ayant le statut de juridiction supérieure (voir par exemple la LCCI, art 3; LCF, arts 3, 4). De plus, la *Loi d'interprétation*, LRC 1985, c I-21 définit les termes « juridiction supérieure » et « cour supérieure » à l'article 35(1) comme suit :

juridiction supérieure ou *cour supérieure* [:] Outre la Cour suprême du Canada, la Cour d'appel fédérale, la Cour fédérale et la Cour canadienne de l'impôt :

- a) la Cour suprême de Terre-Neuve-et-Labrador;
- a.1) la Cour d'appel de l'Ontario et la Cour supérieure de justice de l'Ontario;
- b) la Cour d'appel et la Cour supérieure du Québec;
- c) la Cour d'appel et la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick, du Manitoba, de la Saskatchewan ou de l'Alberta;
- d) la Cour d'appel et la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse, de la Colombie-Britannique et de l'Île-du-Prince-Édouard;
- e) la Cour suprême du Yukon, la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest ou la Cour de justice du Nunavut. (*superior court*)

[116] Une absence se veut évidente en l'espèce. Nulle part ne trouve-t-on une mention du CCM à titre de juridiction ou de cour supérieure.

[117] Or, puisque les énumérations ci-dessus ne se veulent pas nécessairement exhaustives, faisons état des attributs et des qualités rattachés à une cour supérieure. D'abord, une cour supérieure constituée en vertu de l'article 96 de la LC 1867 est « l'assise fondamentale du système judiciaire canadien » (*Noël c Société d'énergie de la Baie James*, 2001 CSC 39 [Noël] au para 27); ses pouvoirs ne peuvent être enlevés dans leur totalité ni transférés à un autre organisme. Comme l'a expliqué la Cour suprême dans l'arrêt *MacMillan Bloedel Ltd c Simpson*, [1995] 4 RCS 725 [*MacMillan Bloedel*], aucune des cours créées par une loi en vertu de l'article 101 de la LC 1867 « ne possède la même compétence fondamentale que la cour supérieure et, en conséquence, aucune d'elles n'est aussi importante pour le maintien de la primauté du droit » (*MacMillan Bloedel* aux para 29, 37). Aussi, les cours supérieures possèdent une très large compétence de surveillance sur les tribunaux inférieurs afin d'assurer la primauté du droit et la légalité des décisions prises par l'État (*Highwood Congregation of Jehovah's Witnesses (Judicial Committee) c Wall*, 2018 CSC 26 au para 13). Finalement, ces dernières détiennent la juridiction résiduelle de droit commun. Sous la plume du juge Bastarache, la Cour suprême a statué ainsi à ce sujet :

35 À mon avis, la théorie de la compétence inhérente a pour effet de garantir que, une fois analysées les diverses attributions législatives de compétence, il y aura toujours un tribunal habilité à statuer sur un droit, indépendamment de toute attribution législative de compétence. Le tribunal qui jouit de cette compétence inhérente est la juridiction de droit commun, c'est-à-dire la cour supérieure de la province. Cette théorie n'a pas pour effet de limiter restrictivement une attribution législative de compétence; de fait, elle ne prévoit rien quant à la façon dont une telle attribution doit être interprétée. Comme l'a souligné le juge McLachlin dans l'arrêt *Fraternité*, précité, au par. 7, il s'agit d'une « compétence résiduelle ». Dans un système fédéral, la théorie de la compétence inhérente ne justifie pas d'interpréter restrictivement les lois fédérales conférant compétence à la Cour fédérale.

(*Canada (Commission des droits de la personne) c Canadian Liberty Net*, [1998] 1 RCS 626 au para 35)

[Je souligne.]

[118] À l'égard de la compétence inhérente que détiennent les cours supérieures, la Cour suprême nous enseigne davantage dans l'arrêt *MacMillan Bloedel* au paragraphe 30 (citant I. H. Jacob, « The Inherent Jurisdiction of the Court » (1970) 23:1 *Current Legal Problems* 23 à la p 25), que celle-ci « donne le pouvoir de punir pour outrage au tribunal et à sa procédure, et le pouvoir de créer des règles quant aux pratiques de la cour » tout en empêchant que l'on abuse de ceux-ci. Notamment, parmi ses pouvoirs se trouve celui de mettre à exécution ses ordonnances par le pouvoir d'outrage au tribunal. De tels pouvoirs sont intrinsèques à l'existence même d'une cour supérieure; autrement, elle ne pourrait se réaliser en tant que cour de justice. Cela étant, le pouvoir de punir pour outrage peut être exercé par un tribunal inférieur. Toutefois, ce pouvoir doit lui être conféré explicitement (*MacMillan Bloedel* au para 31). De manière importante, le pouvoir du contrôle judiciaire des tribunaux inférieurs et des organismes administratifs figure parmi ceux considérés essentiels (*Noël* au para 27; *MacMillan Bloedel* au para 34).

[119] Ayant établi en quoi consiste une juridiction supérieure et les pouvoirs enchâssés qui lui sont dévolus, la question demeure : comment qualifier le pouvoir judiciaire plus généralement ? La Cour suprême nous offre une réponse à cela aussi. Dans le *Renvoi sur la Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 RCS 714 [*Renvoi sur la Loi de 1979*], le juge Dickson, alors juge puîné, écrit que « la marque d'un pouvoir judiciaire est l'existence d'un litige entre des parties dans lequel un tribunal est appelé à appliquer un ensemble reconnu de règles d'une manière conforme à l'équité et à l'impartialité » (*Renvoi sur la Loi de 1979* à la p 743). Ainsi, pour le

juge Dickson, la décision émanant de l'organe judiciaire qui tranche le litige « porte d'abord sur les droits des parties au litige plutôt que sur l'examen du bien-être de la collectivité » (*Renvoi sur la Loi de 1979* à la p 743). Dit autrement, une cour est un endroit où l'on administre la justice. Plus particulièrement, c'est où un juge ou un quorum de juges impartial fait une détermination judiciaire sur une question qui lui est présentée. Habituellement, une cour décide d'un litige existant entre deux parties; elle reçoit la preuve testimoniale et documentaire présentée par celles-ci. Occupant des rôles contradictoires, les parties peuvent tester la preuve soumise et contre-interroger au besoin les témoins de la partie adverse. De plus, le juge agit comme maître impartial de l'audience en offrant aux parties l'équité requise pour assumer une procédure juste et équitable. Par la suite, il tranchera les objections soumises et entendra les représentations des parties pour ensuite prendre en délibéré la cause. Finalement, il rendra des motifs décidant du litige et signera un jugement. Une cour d'appel pourrait être subséquemment saisie du jugement rendu, recevrait les représentations écrites de chacune des parties et entendrait les parties pour finalement faire les déterminations nécessaires dans les circonstances.

[120] Ce système de procédure contradictoire est hérité des cours britanniques, où le juge joue le rôle d'arbitre impartial, voire parfois passif, entre le demandeur et le défendeur. Le juge de la *common law* anglo-canadienne existe en opposition au magistrat du système de procédure inquisitoire propre aux juridictions civilistes, où le juge joue un rôle actif d'enquêteur indépendant des faits. À cet égard, la juge en chef McLachlin a déjà fait valoir un contraste marquant entre le rôle de l'enquêteur et celui du décideur qui préside un processus contradictoire dans notre système judiciaire. Elle écrit dans l'arrêt *Charkaoui* :

43 [O]n craint que le juge soit perçu davantage comme un enquêteur que comme un arbitre indépendant et impartial. Il est

clair en droit qu'il serait contraire aux principes de justice fondamentale que le juge exerce une fonction purement exécutive, qui se limite à une enquête. Par contre, le simple fait qu'un juge soit appelé à participer à une activité d'enquête ne le prive pas de l'indépendance requise. [...]

50 Il existe deux types de systèmes de justice, qui garantissent de deux manières différentes que le juge dispose d'une preuve complète. Dans un système de type inquisitoire, comme on en retrouve notamment sur le continent européen, le juge dirige la collecte des éléments de preuve de façon impartiale et indépendante. Par contraste, un système contradictoire, qui constitue la norme au Canada, compte sur les parties — qui ont le droit de connaître les allégations formulées contre elles et de participer pleinement à une procédure publique — pour qu'elles produisent les éléments de preuve pertinents. Sous le régime de la *LIPR*, le juge désigné n'est pas investi de tous les pouvoirs indépendants de colliger les éléments de preuve que lui conférerait le processus inquisitoire. Par contre, la personne désignée ne bénéficie ni de la divulgation de la preuve ni du droit de participer à la procédure qui caractérise le processus contradictoire. En conséquence, on craint que le juge désigné, en dépit des efforts qu'il déploie pour obtenir toute la preuve pertinente, puisse être obligé — peut-être sans le savoir — de rendre la décision requise sur le fondement d'une partie seulement de la preuve pertinente. Comme l'a noté le juge Hugessen, le système contradictoire [TRADUCTION] « garantit réellement que l'issue de notre travail sera équitable et juste » (p. 385); sans lui, le juge pourrait avoir « un peu le sentiment d'être une feuille de vigne » (Actes de la conférence de mars 2002, p. 386).

[121] Encore, la question se pose à ce stade : en quoi le pouvoir d'enquêter sur la conduite d'un juge, comme le font le CCM et le CE, peut-il s'apparenter aux pouvoirs d'une cour supérieure, voire à ceux du pouvoir judiciaire plus largement ? Gardant les propos de la juge en chef McLachlin dans l'arrêt *Charkaoui* à l'esprit, rappelons que, d'après le Rapport du CCM, le processus d'examen de la conduite des juges du CCM est de nature inquisitoire et ce dernier possède des pouvoirs semblables à ceux d'une commission d'enquête en vertu de la LE. Ces commissions sont chargées de rechercher la vérité en examinant et en testant sérieusement les

éléments de preuve pertinents à son mandat. Force est de conclure en l'espèce que, selon les propres dires du CCM dans son étude de 2014, le CCM et le CE ne jouissent que d'une compétence législative leur permettant d'enquêter sur la conduite d'un juge lors d'un processus que l'on saurait qualifier d'inquisitoire, le juge enquêté ayant l'opportunité de se défendre en ripostant par représentations écrites à deux reprises, soit : 1) lors de l'examen de la plainte par le CE (Règlement, art 5(2)); et 2) après la réception par le CCM du rapport du CE avant la délibération (Règlement, art 9(1)).

[122] Sous peine de me répéter, il est alors impossible de confondre la fonction d'enquêteur du CCM à celle d'une cour supérieure. Certes, l'expérience des membres du CCM, pour la plupart des juges en chef, est un critère nécessaire pouvant contribuer à leur expertise en matière de déontologie judiciaire, mais cela ne fait pas du CCM une cour supérieure. Plusieurs autres faits m'amènent à la même conclusion. D'abord, le fait que la ministre puisse par voie d'ordre en vertu du paragraphe 63(6) de la LJ obliger le CE à tenir une audition publique plutôt qu'à huis clos indique que le CE n'est pas maître de ses propres procédures, mais est subordonné aux ordres de la ministre à ce sujet. Un tel scénario serait inconcevable pour une cour supérieure. En outre, on ne retrouve pas dans la législation de dispositif d'appel ou encore de clause privative. Or, sachant que la LCF prévoyait un recours en demande de contrôle judiciaire, on doit présumer que le législateur savait que ce recours existait. De surcroît, l'observation que la recommandation du CCM n'est pas en soi une ordonnance ou une décision – malgré de potentiellement lourdes conséquences pour le juge enquêté – est saillante; est d'autant plus déterminante l'observation voulant que le CCM ne soit pas en mesure de la faire reconnaître ou exécuter.

[123] Le CCM et son CE se veulent comparables à une cour supérieure, mais ils n'ont pourtant aucune des fonctions d'une cour supérieure. En conclusion, on ne peut comparer la juridiction d'enquête du CCM et du CE à la juridiction et aux fonctions d'une cour supérieure. Ce sont des institutions qui assument des rôles différents. Comme nous le verrons plus bas, il est difficile de penser qu'en 1971, le législateur aurait voulu institutionnaliser le CCM et le CE comme cour supérieure en ajoutant à la LJ la référence à la juridiction supérieure.

[124] Passons alors à une analyse plus littérale de l'article en question.

(2) Analyse des articles traitant « des enquêtes sur les juges » dans la LJ

[125] Dans cette partie, je mettrai d'abord en plan quelques principes d'interprétation juridique pour ensuite procéder à un survol de l'historique législatif des dispositions et des indices que l'on peut repérer eu égard à l'intention du législateur. Une fois cette toile de fond dessinée, j'entreprendrai une analyse littérale des dispositions en jeu. Enfin, je m'attaquerai à la question auxiliaire à savoir si le pouvoir d'enquête sur les juges inclut un mécanisme d'appel interne des rapports du CE qui pourrait s'apparenter à un appel *de novo*.

(a) *Principes d'interprétation*

[126] D'entrée de jeu, établissons quelques principes d'interprétation juridique qui guideront notre analyse des dispositions en cause. Dans son ouvrage, *Sullivan on the Construction of Statutes*, la professeure Sullivan expose la méthode classique d'interprétation en trois volets :

1) l'analyse fondée sur le sens ordinaire, qui utilise le texte de la loi comme source principale;

2) l'analyse fondée sur le contexte tel qu'elle avait initialement été décrite par Elmer A. Driedger et telle que précisée par la Cour suprême dans *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd (Re)*, [1998] 1 RCS 27 au para 21 (voir aussi *Colombie-Britannique c Philip Morris International, Inc*, 2018 CSC 36 au para 17); et 3) l'analyse téléologique qui prend en compte l'idée pratique derrière l'adoption de l'article dont il est question, de la loi dans son ensemble ainsi que les effets réels d'une pareille interprétation par la cour (Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6^e éd, Markham (ON), LexisNexis, 2014 au para 2.1).

[127] Parallèlement, aux paragraphes 68 à 71 de l'arrêt *X (Re)*, 2014 CAF 249, la Cour d'appel fédérale résume la manière dont une loi devrait être interprétée :

[68] La méthode privilégiée en ce qui a trait à l'interprétation des lois a été ainsi définie par la Cour suprême du Canada :

Aujourd'hui il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur.

Voir *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 RCS 27, au paragraphe 21. Voir aussi *R. c. Ulybel Enterprises Ltd.*, 2001 CSC 56, [2001] 2 RCS 867, au paragraphe 29.

[69] La Cour suprême a réaffirmé ce principe par l'arrêt *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 RCS 601, au paragraphe 10 :

Il est depuis longtemps établi en matière d'interprétation des lois qu'« il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur » : voir *65302 British Columbia Ltd. c. Canada*, [1999] 3 R.C.S. 804, par. 50. L'interprétation d'une disposition législative doit

être fondée sur une analyse textuelle, contextuelle et téléologique destinée à dégager un sens qui s'harmonise avec la Loi dans son ensemble. Lorsque le libellé d'une disposition est précis et non équivoque, le sens ordinaire des mots joue un rôle primordial dans le processus d'interprétation. Par contre, lorsque les mots utilisés peuvent avoir plus d'un sens raisonnable, leur sens ordinaire joue un rôle moins important. L'incidence relative au sens ordinaire, du contexte et de l'objet sur le processus d'interprétation peut varier, mais les tribunaux doivent, dans tous les cas, chercher à interpréter les dispositions d'une loi comme formant un tout harmonieux.

[70] Cet enseignement quant à la bonne méthode à retenir en matière d'interprétation des lois a été rappelé par les arrêts *Celgene Corp. c. Canada (procureur général)*, 2011 CSC 1, [2011] 1 R.C.S. 3, au paragraphe 21, et *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, 2011 CSC 25, [2011] 2 R.C.S. 306, au paragraphe 27.

[71] L'approche contextuelle de l'interprétation des lois est fondée sur l'idée que le sens grammatical et ordinaire d'une disposition n'est pas déterminant quant à son sens. Il faut tenir compte du contexte global de la disposition à interpréter, « même si, à première vue, le sens de son libellé peut paraître évident » (*ATCO Gas and Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 CSC 4, [2006] 1 R.C.S. 140, au paragraphe 48). C'est à partir du libellé et du contexte global que le juge appelé à interpréter le texte recherche l'intention du législateur, qui est « [l]'élément le plus important de cette analyse » (*R. c. Monney*, [1999] 1 R.C.S. 652, au paragraphe 26).

[128] Or, comme l'ont exprimé la Cour d'appel fédérale, la professeure Sullivan et le professeur Pierre-André Côté dans son ouvrage *Interprétation des lois*, l'analyse fondée sur le sens ordinaire – à elle seule – ne suffit plus. Côté et Sullivan s'entendent plutôt pour dire que le contexte est primordial et que l'interprétation est légitime même si le sens ordinaire semble clair. Le professeur Côté affirme que :

[...]

969. [...] il convient toutefois de marquer mon profond désaccord avec l'idée que l'interprétation n'est légitime ou opportune qu'en présence d'une obscurité textuelle.

970. Cette idée repose sur une fausse assimilation du sens de la règle de droit au sens littéral de l'énoncé législatif. La tâche de l'interprète ne consiste pas, à mon avis, à établir le sens des textes : c'est le sens des règles qui m'intéresse, le sens du texte constituant tout au plus le point de départ d'une démarche qui implique toujours la prise en compte d'éléments étrangers au texte. Le sens obvie du texte doit être confronté aux indications fournies par les autres facteurs pertinents à l'interprétation. L'interprète compétent se demandera si la règle construite à partir de ce sens se concilie avec les autres règles et principes du système juridique ; si ce sens est de nature à promouvoir les objectifs de la loi et de la disposition interprétée ; si ce sens est cohérent avec l'histoire du texte ; si les conséquences auxquelles conduit la règle construite à partir du seul sens littéral ne justifient pas d'envisager une autre interprétation, et ainsi de suite.

(Pierre-André Côté, Stéphane Beaulac et Mathieu Devinat, *Interprétation des lois*, 4e éd, Montréal, Éditions Thémis, 2009 à la p 291)

[129] Sont ainsi les principes directeurs d'une interprétation juridique. Regardons alors l'historique législatif afin de déceler les indices pouvant éclairer l'intention du législateur.

(b) *Historique législatif et intention du législateur*

[130] La version actuelle de la LJ a son origine dans le projet de loi C-243 présenté par le ministre Turner en première lecture le 28 avril 1971. Le projet de loi C-243 contenait entre autres des dispositions concernant les salaires, les pensions des juges et la création du poste de juge surnuméraire. Notamment, il proposait la création du tout nouveau CCM.

[131] Le contexte historique et politique de la LJ est intéressant pour l'interprétation de la disposition déterminative. À cette époque, le Parlement venait de passer la *Loi sur la Cour fédérale* en 1970 et elle fut mise en vigueur le 12 juin 1971. Le 26 avril 1971, le premier ministre Pierre E. Trudeau a annoncé que le gouvernement allait soumettre des modifications à la LJ pour « relever sensiblement les traitements du corps judiciaire » dans le but, entre autres, « de faciliter l'accès de la magistrature à de jeunes candidats qui peuvent avoir des familles à leur charge » (*Débats de la Chambre des communes*, 28^e parl, 3^e sess, vol 5 (26 avril 1971) à la p 5211 (Pierre E. Trudeau)). Le 3 mai 1971, en réponse à une question au ministre de la Justice soulevant une préoccupation quant à l'indépendance des juges et la possibilité qu'un juge puisse être démis de ses fonctions sur « suggestion » du CCM, le ministre Turner a précisé que « la raison d'être du Conseil canadien de la magistrature c'est d'assurer comme il convient la séparation permanente des pouvoirs entre l'exécutif et le judiciaire » (*Débats de la Chambre des communes*, 28^e parl, 3^e sess, vol 5 (3 mai 1971) à la p 5433 (John Turner)).

[132] Le projet de loi C-243 est venu changer la donne. En 1886, la responsabilité concernant la conduite des juges de comté fut confiée par législation à un ou plusieurs juges de la Cour suprême, ou à un ou plusieurs juges d'une cour supérieure dans toute province du Canada. On les appelait « commissaire », et ils avaient les mêmes pouvoirs de citer et contraindre à comparaître que toute cour supérieure de la province où l'enquête avait lieu. Ces pouvoirs s'apparentent à ceux aux alinéas 63(4)a) et b) de la LJ actuellement en vigueur. Or, avant les amendements apportés par le projet de loi C-243, on utilisait la LE pour faire enquête sur les juges de cour supérieure.

[133] L'enquête sur la conduite de l'honorable Leo Landreville, juge à l'époque de la Cour suprême de l'Ontario, en est un bel exemple. C'est d'ailleurs l'affaire Landreville qui a en partie déclenché les modifications à la nouvelle loi. En 1966, le gouverneur en conseil avait nommé, selon la *Loi sur les enquêtes*, LRC 1952, c 154, le juge Ivan Rand, ancien juge de la Cour suprême, pour enquêter sur les transactions douteuses de valeurs mobilières du juge Landreville. Le juge Rand a recommandé dans son rapport la révocation du juge Landreville. Toutefois, le rapport fut contesté et des procédures judiciaires sur la base de violation à l'équité procédurale furent entreprises (voir William Kaplan, *Bad Judgment: The Case of Mr. Justice Leo A. Landreville*, Toronto, University of Toronto Press, 1996; *Landreville c R (no 2)*, [1977] 2 CF 726 (CF 1^{re} inst); *Landreville c R (no 3)*, [1981] 1 CF 15 (CF 1^{re} inst)). En juin 1967, le premier ministre Lester B. Pearson a présenté aux deux chambres une adresse demandant la révocation du juge Landreville, mais ce dernier a démissionné avant que les deux chambres puissent se prononcer.

[134] C'est suite à l'expérience du dossier d'enquête du juge Landreville et aux procédures judiciaires qui en suivirent que le ministre Turner et le cabinet ont décidé de repenser la procédure d'enquête sur la conduite des juges. Après consultations auprès de la Conférence des juges en chef (le prédécesseur du CCM) et des dix procureurs généraux des provinces, ainsi que du barreau canadien, le projet de loi C-243 fut soumis à la Chambre des communes en avril 1971 (voir *Débats de la Chambre des communes*, 28^e parl, 3^e sess, vol 5 (3 mai 1971) à la p 5433 (John Turner)).

[135] Le 14 juin 1971, les débats qui ont eu lieu à la Chambre des communes lors de la deuxième lecture du projet de loi C-243, et en particulier les propos du secrétaire parlementaire du ministre de la Justice, Albert Bécharde (qui remplaçait à ce temps le ministre de la Justice accaparé par la Conférence constitutionnelle de Victoria), ainsi que les préoccupations des députés, éclairent beaucoup sur les fondements de la LJ et de son paragraphe 63(4) (*Débats de la Chambre des communes*, 28^e parl, 3^e sess, vol 7 (14 juin 1971) aux pp 6665 et s (Albert Bécharde, Eldon M. Woolliams, Stanley Knowles, et al)). De façon générale, on peut en tirer ce qui suit :

- 1) Le projet avait pour but principal d'augmenter les salaires des juges des cours supérieures de façon à intéresser les meilleurs candidats et candidates;
- 2) On se préoccupait aussi d'assurer la sécurité des juges et de leurs familles en modifiant le régime de pensions des juges;
- 3) On voulait reconnaître l'expérience judiciaire en créant le poste de juge surnuméraire tout en diminuant la tâche judiciaire;
- 4) On proposait la création du CCM dans le but d'officialiser l'existence non officielle de la conférence des vingt-deux (22) juges en chef du pays, et on lui attribuait entre autres la fonction d'assurer la formation des juges et le pouvoir d'enquêter sur la conduite des juges;
- 5) On voulait aussi assurer l'indépendance judiciaire en précisant que la conduite des juges et les enquêtes qui en découleront feront partie des pouvoirs du CCM et non de l'exécutif tout en s'assurant que le pouvoir ultime de révocation appartient toujours aux deux chambres;

- 6) Dans le but de préserver le pouvoir ultime de révocation, on n'a donné au CCM et au CE que le pouvoir d'enquête résultant dans un rapport et conclusions (recommandation) à être présenté au ministre de la Justice, qui aurait la responsabilité finale avec le cabinet de présenter aux chambres une adresse demandant la révocation, le cas échéant.

[136] De surcroît, dans son allocution principale (*Débats de la Chambre des communes*, 28^e parl, 3^e sess, vol 7 (14 juin 1971) aux pp 6664-67 (Albert Bécharde)), le secrétaire parlementaire s'est référé à « la nouvelle *Loi sur la Cour fédérale* » et a noté qu'elle était la démonstration de « l'évolution des anciennes institutions » devenue nécessaire « pour garder notre système judiciaire aux pas avec les changements de notre société et le rôle changeant de la loi dans notre société ». Il a précisé que le CCM était désormais créé comme le « forum national » pour les juges dans le but « [d']uniformiser les services judiciaires et à en améliorer la qualité et l'efficacité ». Le CCM aurait entre autres le pouvoir d'enquêter sur la conduite des juges pour assurer l'indépendance judiciaire et pour que « la magistrature devienne, dans une certaine mesure, un corps assurant sa propre discipline ». Il a ajouté que ni le législatif ni l'exécutif « ne devrait [...] normalement intervenir dans l'administration ou le contrôle du pouvoir judiciaire », sauf pour l'implication du Parlement lors de la présentation d'une adresse.

[137] Les députés appelés à commenter et proposer des amendements étaient unanimes quant à leur appui des objectifs visant à assurer l'indépendance judiciaire et l'importance de confier au CCM le pouvoir d'enquête sur la conduite des juges, et aussi ceux visant à garder entre les mains des deux chambres le pouvoir constitutionnel de révoquer un juge. Toutefois, il est suggéré que

des non-juges puissent être appelés à participer aux enquêtes sur la conduite des juges (*Débats de la Chambre des communes*, 28^e parl, 3^e sess, vol 7 (14 juin 1971) à la p 6674 (John Gilbert)).

Il est même proposé que le système d'enquête et d'ultimes révocations contiennent un processus d'appel, car il n'existait dans le projet de loi « aucun remède à l'injustice dont pourrait souffrir un juge » (*Débats de la Chambre des communes*, 28^e parl, 3^e sess, vol 7 (14 juin 1971) à la p 6686 (Robert McCleave)).

[138] Le projet de loi fut transmis au Comité permanent de la justice et des questions juridiques pour considération lors de deux (2) séances les 16 et 22 juin 1971. L'un des amendements duquel le Comité a discuté est celui de l'article 31 du projet de loi C-243 (le paragraphe 63(4) de la présente loi) où on ajoute que le CCM et le CE sont « sensées être des cours supérieures et ont... » (en anglais : « shall be deemed to be a superior court and shall have... » (voir *Chambre des communes, Comité permanent de la Justice et questions juridiques, Procès-verbaux et témoignages*, 28^e parl, 3^e sess (16 juin 1971) à la p 27:27 (M. Marceau)). L'explication offerte pour cet amendement gouvernemental est communiquée par un fonctionnaire au sein du ministère de la Justice, un dénommé M. McIntosh, suite à une question lancée par un député : l'amendement est-il fait « pour l'enregistrement, est-ce exact? » (en anglais : « That is just for the record. Is that it? »). Auquel M. McIntosh répond, la page 27:27 :

D'accorder aux juges lors d'une audience concernant une enquête en effectuant une investigation, la protection judiciaire normale dont il aurait besoin.

To give the judges in the case of hearing of an inquiry or having an investigation the usual judicial protection that they would need.

[139] Le CCM soumet que l'amendement fait suite à des « inquiétudes » exprimées par des députés voulant que le CCM et le CE devraient être réputés des juridictions supérieures (voir mémoire du CCM au para 96). Cependant, ayant lu les débats tant devant la Chambre des communes que devant le Comité permanent de la justice et des questions juridiques, je n'ai pas retracé ces « inquiétudes ». Néanmoins, j'ai pu cibler certaines préoccupations concernant le fait que le juge enquêté n'aurait pas à sa disposition de « droit d'appel » et, qu'en conséquence, le juge n'aurait aucun remède contre l'injustice qu'il pourrait subir (voir *Débats de la Chambre des communes*, 28^e parl, 3^e sess, vol 7 (14 juin 1971) à la p 6686 (Robert McCleave); Chambre des communes, Comité permanent de la Justice et questions juridiques, *Procès-verbaux et témoignages*, 28^e parl, 3^e sess (16 juin 1971) à la p 27:25 (M. McCleave)).

[140] Tel que vu ci-haut, le fonctionnaire au sein du ministère de la Justice a expliqué que le but d'amender le projet de loi pour y insérer la mention « réputé constituer une juridiction supérieure » était « d'accorder aux juges [...] la protection judiciaire normale dont ils auraient besoin » lors des discussions entourant cet amendement. Or, de prétendre que l'ajout avait comme objectif de rendre le CCM et le CE une cour supérieure en titre fait fi de ce qui découle des débats parlementaires. On voulait simplement assurer que l'organisme d'enquête protègerait les juges. Si on avait voulu rendre cet organisme d'enquête une cour supérieure, on l'aurait dit expressément.

[141] De plus, même en tenant pour acquis que le CCM est un organisme d'enquête sur la conduite des juges qui est non assujéti à quelque forme de recours que ce soit et que ses rapports et conclusions sont finaux (lire non appelables), comme le prétend le CCM, il demeure apparent

que l'objectif de vouloir accorder aux juges « la protection judiciaire normale » ne serait carrément pas atteint. Est-il pensable que le législateur ait voulu créer un organisme d'enquête comme cour supérieure tout en sachant que « la protection judiciaire » n'inclurait aucun recours ? On ne peut pas d'un côté offrir la protection judiciaire aux juges enquêtés et, en contrepartie, ne pas offrir de moyen de remettre en question les rapports et conclusions. Ceci n'est certes pas accorder « la protection judiciaire » tel que l'a voulu le législateur.

[142] Je suis aussi d'accord avec le juge Mosley lorsqu'il mentionne dans ses motifs que l'amendement fut fait pour accorder l'immunité aux juges enquêteurs pour les décisions rendues, ainsi que protéger les juges enquêtés lors de déclarations faites en cours d'instance. Ce dernier point est conforme avec l'intention de vouloir donner au juge concerné « la protection judiciaire » nécessaire. J'attire également l'attention à un autre élément important de sa décision, soit l'observation qu'il s'agissait d'un amendement usuel voulant clarifier une disposition législative en vigueur (voir *Douglas* aux para 101, 103).

[143] Le principe de l'indépendance figure également de manière manifeste comme fondement des amendements. En effet, le ministre Turner et son secrétaire parlementaire, en confiant le rôle d'enquêteur au CCM et au CE, voulaient que ce soit majoritairement des représentants de la magistrature qui s'occuperaient de la conduite des juges, et non des membres des branches exécutives ou législatives du gouvernement. On voulait ainsi consolider l'indépendance judiciaire en s'assurant que ce soit la branche judiciaire qui s'occupe de la discipline des juges, tout en assurant la participation de non-juge, pourvu que la majorité des membres provienne du domaine judiciaire.

[144] Le dossier dont la Cour est actuellement saisie en l'instance en est le parfait exemple. Lors de la première enquête, le CE a recommandé la révocation du juge, mais le rapport n'était pas unanime. Après étude du rapport et des observations du juge, le CCM a décidé de ne pas recommander la révocation du juge à la ministre, préférant de se ranger à la décision minoritaire dans le rapport, et c'est cette décision que la ministre a acceptée. De concert avec la ministre de la Justice du Québec, elle a tout de même demandé au CCM d'enquêter à nouveau sur la conduite du juge Girouard sur la base des commentaires majoritaires dans ce même rapport. Ainsi, la magistrature a elle-même la responsabilité complète d'enquêter sur la conduite des juges. L'exécutif ne prend aucune décision de lui-même d'enquêter. Il peut demander d'enquêter et par la suite recevoir le rapport d'enquête avec conclusion et décider s'il y a lieu de demander au Parlement de se prononcer. Cette affaire fait justement état de ce que le ministre Turner affirmait eu égard à la raison d'être du CCM, soit celle « d'assurer comme il convient la séparation permanente des pouvoirs entre l'exécutif et le judiciaire » (*Débats de la Chambre des communes*, 28^e parl, 3^e sess, vol 5 (3 mai 1971) à la p 5433 (John Turner)).

[145] Cela nous amène alors à l'étape de l'analyse littérale des dispositions.

(c) *Interprétation littérale des articles en question*

[146] On a vu précédemment que l'expression « réputé constituer une juridiction supérieure » (en anglais : « shall be deemed to be a superior court and shall have ») a été insérée pour accorder aux juges enquêteurs l'immunité habituelle en semblable circonstance. Il a aussi été mentionné que « la protection judiciaire » protégerait les juges enquêtés lors de leur témoignage. Ceci reflète bien l'intention du législateur.

[147] Cependant, tout en considérant ce qu'il qualifie comme « ambiguïtés » ressortant tant de la structure interne du paragraphe 63(4) de la LJ que d'une comparaison des versions française et anglaise du texte, le CCM soumet que la disposition doit être interprétée comme créant une juridiction supérieure en titre ayant les pouvoirs de cour supérieure, notamment ceux de citer et contraindre des témoins à témoigner. En contrepartie, la PGC et juge Girouard suggèrent – tel que le juge Mosley le conclut au paragraphe 107 de l'arrêt *Douglas* – qu'il s'agit d'une disposition ayant une portée limitée, soit celle d'énumérer les pouvoirs et fonctions précis du CCM et du CE.

[148] À titre de rappel, pour bien donner à ce paragraphe de la LJ son vrai sens, on doit considérer le texte dans son ensemble en tenant compte du contexte de la loi, son objet, et son sens grammatical et ordinaire. Inutile de préciser que la méthode moderne d'interprétation législative est l'approche à suivre en l'espèce : « [i]l faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur » (*Bell ExpressVu Limited Partnership c Rex*, 2002 CSC 42 au para 26).

[149] Nous savons déjà que le CCM et le CE sont des enquêteurs ayant comme pouvoir de vérifier, par enquêtes, une plainte ou une accusation dirigée contre un juge. Ce pouvoir de nature investigatrice n'est pas synonyme de celui d'une cour supérieure. Or, pour assumer la tâche d'enquêteur, la LJ accorde au CCM et au CE un statut s'apparentant à une juridiction supérieure, non pas pour faire de ceux-ci une cour supérieure, mais plutôt pour assurer que dans ce rôle d'enquêteur, ils auront les pouvoirs d'enquête nécessaires.

[150] Je m'arrête un instant pour souligner que, dans sa décision, le juge Mosley remarque que les pouvoirs d'enquête semblent beaucoup plus reliés au CE qu'au CCM. Je suis d'accord. Il note d'ailleurs que le paragraphe 63(4) de la LJ ne s'applique pas à l'étape finale de la procédure relative à la conduite des juges. Il ajoute que l'article 65 confie au CCM la responsabilité de présenter un rapport avec conclusions à la ministre (*Douglas* au para 108). Le Règlement indique de même à l'article 12 que le CCM peut demander au CE des éclaircissements ou encore plus un complément d'enquête.

[151] Regardons donc le vocabulaire du paragraphe 63(4) de la LJ. Le verbe « réputé » dans son sens littéral veut dire « tenir pour, considérer comme », et le mot « deemed » en anglais signifie « juger, estimer, considérer » (voir *Nouveau Petit Robert de la langue française 2009*, Paris, Le Robert, 2008, *sub verbo* « réputer »; *Larousse Chambers, Grand dictionnaire français-anglais / anglais-français*, Paris, Larousse, 2003, *sub verbo* « deem »). Ceci étant, je suis d'avis que si le législateur avait voulu donner au CCM et au CE le statut en titre de juridiction supérieure, il aurait utilisé la reconnaissance expresse en utilisant le verbe « avoir ». Une telle formulation pourrait, par exemple, ressembler à : « le CCM ou le CE formé pour l'enquête est une cour de juridiction supérieure et il a tous les pouvoirs d'une telle cour ». Inversement, il n'aurait pas eu à énumérer les pouvoirs spécifiques prévus aux alinéas 63(4)a) et b) de la LJ. Le législateur a alors choisi l'ajout de « réputé être » (en anglais : « deemed »), car il ne voulait pas qu'accorder des pouvoirs d'enquête associés à une juridiction supérieure, mais aussi assurer aux juges concernés et juges enquêteurs une protection judiciaire. Le juge Mosley en arrive à la même conclusion dans l'affaire *Douglas*; encore une fois, je suis entièrement d'accord avec ses motifs aux paragraphes 102 et 103.

[152] Le CCM suggère qu'il y a une différente interprétation à donner aux textes français et anglais du paragraphe 63(4) de la LJ. Le CCM prétend que le point-virgule au paragraphe 63(4) « met fin à une clause qui se lit comme une proposition générale et claire », ce qui ne se retrouve pas au texte anglais. Le CCM utilise le point-virgule comme point final dans le but de faire davantage valoir l'énoncé : « Le Conseil ou le Comité formé pour l'enquête est réputé constituer une juridiction supérieure ».

[153] Avec égards, je ne peux être d'accord avec cet argument. D'abord, tel que l'a noté la PGC, les lois révisées ne sont pas de droit nouveau, car elles constituent simplement une refonte selon l'article 4 de la *Loi sur les lois révisées du Canada (1985)*, LRC 1985, c 40 (3^e suppl). Ainsi, on pourrait – voire devrait – regarder le libellé du paragraphe 63(4) de la LJ avant la refonte et non après l'ajout du point-virgule. Cependant, j'entends prendre en compte le point-virgule, car, de toute façon, il ne change rien à l'interprétation que je donne à l'article. En effet, il n'est pas juste de dire qu'un point-virgule « met fin à une clause ». Un point-virgule dans une phrase ne met pas fin à celle-ci. Il ne s'agit que d'une pause qui se situe entre un point et une virgule (voir *Bescherelle : L'orthographe pour tous*, Montréal, Hurtubise, 1998 au para 240). En conséquence, le point-virgule ajouté lors de la refonte des années 1985 ne change en rien l'interprétation à donner au paragraphe 63(4) de la LJ. La disposition n'a pas de portée générale; elle n'a qu'une portée bien spécifique, soit celle d'accorder au CE les pouvoirs nécessaires pour enquêter sur la conduite d'un juge de cour supérieure.

[154] En conséquence, les propos du CCM concernant le libellé anglais gagnent en importance, mais pas dans le sens voulant donner au paragraphe 63(4) de la LJ une portée générale. Le texte

anglais de l'article n'a pas de ponctuation et il est présenté par le biais de la conjonction de coordination « and shall have ». Il se lit ainsi : « shall be deemed to be a superior court and shall have (a) power to summon [...]; and (b) the same power to enforce the attendance ». En effet, tel que proposé par le CCM, l'expression « shall have » pourrait avoir le sens d'un « notamment », ce qui implique en soi un effet limitatif (mémoire du CCM au para 88). Je suis d'accord.

[155] Je constate aussi que les notes marginales du paragraphe 63(4), « pouvoir d'enquête » (en anglais : « Powers of Council or Inquiry Committee »), se limitent à annoncer ce que grosso modo le texte du paragraphe dit. Le titre utilisé n'appuie pas la thèse du CCM. Ces notes marginales faisaient partie intégrante du projet de loi à l'étude en 1971 (voir *Corbett c R*, [1997] 1 CF 386 (CAF) au para 13). Toutefois, je conviens que ces notes n'ont pas un effet déterminant (*Cie pétrolière Impériale ltée c Canada*, 2006 CSC 46 au para 57), et je leur attribue donc une importance secondaire. Mais en demeure qu'elles sont utiles dans la mesure où, comme le juge Mosley l'a statué au paragraphe 106 de l'arrêt *Douglas*, elles confirment d'autant plus la conclusion à laquelle j'arrive.

[156] Je conclus donc à l'absence d'ambiguïté entre les textes français et anglais. De plus, je précise à nouveau que la référence à une juridiction supérieure fut insérée pour : 1) reconnaître l'immunité des juges enquêteurs et du CCM; 2) accorder aux juges enquêtés toute la protection requise lors de leurs témoignages; et 3) accorder spécifiquement pour les enquêtes les pouvoirs de Cour supérieure pour citer à comparaître, contraindre à témoigner, déposer les documents, etc.

- (d) *Le pouvoir d'enquête sur les juges inclut-il un mécanisme d'appel interne des rapports et des conclusions du CE analogue à un appel de novo ?*

[157] Rappelons que la thèse du CCM est que les contrôles judiciaires ne sont pas nécessaires, car il existe dans la procédure établie par le Règlement un mécanisme interne au CCM qui est analogue à un appel *de novo* (mémoire du CCM aux para 100-10). Le CCM soumet que celui-ci aurait mis sur pied un « processus spécifique » accordant ainsi au juge « une protection procédurale » lui permettant « de faire une soumission au Comité appuyé par de la preuve ». Le CCM prétend que cette procédure est en fait plus robuste que les appels ultimes à la Cour suprême. Cette suprématie judiciaire serait pour le CCM l'ultime qui puisse être offert à un juge enquêté.

[158] Je ne suis pas d'accord. La Cour suprême est le tribunal de dernier ressort et joue un rôle primordial dans l'architecture constitutionnelle de notre pays. Personne ne peut se soustraire à sa compétence absolue. Comme l'explique la Cour suprême dans le *Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême*, art 5 et 6, 2014 CSC 21 :

[84] En outre, le statut de tribunal de dernier ressort désormais reconnu à la Cour l'autorisait à exercer une « juridiction unificatrice » sur les tribunaux des provinces » : *Hunt c. T&N plc*, [1993] 4 R.C.S. 289, p. 318; *Banque de Montréal c. Metropolitan Investigation & Security (Canada) Ltd.*, [1975] 2 R.C.S. 546, p. 556. La Cour suprême du Canada est devenue la clé de voûte du système judiciaire unifié du Canada. Elle « exerce le rôle de juridiction d'appel suprême et exclusive au pays » (*Renvoi sur la sécession*, par. 9). Dans ce rôle, les pouvoirs de la Cour ne se limitent pas à ceux des tribunaux inférieurs dont elle révisé les décisions en appel. Elle possède tous les pouvoirs nécessaires pour lui permettre « de remplir son rôle au sommet du système judiciaire canadien en tant que cour de dernier ressort pour tous les Canadiens » : *R. c. Gardiner*, [1982] 2 R.C.S. 368, p. 404, le juge Dickson; *Hunt*, p. 319. [...]

[87] Cette évolution historique a fait de la Cour suprême une institution constitutionnellement essentielle qui affecte les intérêts à la fois du fédéral et des provinces. De plus en plus, les personnes que préoccupaient les réformes constitutionnelles ont accepté que les réformes à venir devraient reconnaître le rôle de la Cour suprême dans l'architecture de la Constitution.

[Je souligne.]

[159] Contrairement aux dires du CCM, je ne peux trouver nulle part dans la LJ ou le Règlement l'option de soumettre une nouvelle preuve ou encore pour le juge de se faire entendre oralement. Or, en théorie ainsi qu'en pratique, un appel *de novo* prévoit qu'un dossier puisse être représenté à nouveau avec de la preuve par témoins ou autrement et à l'aide de nouvelles soumissions. Qui plus est, ce type d'appel se fait dans le cadre d'un système à deux (2) parties sous forme accusatoire ou contradictoire, ce qui n'est tout simplement pas le cas ici. Le CCM a l'obligation législative de rendre le rapport d'enquête après l'avoir examiné tout en tenant compte des observations écrites du juge concerné. Mais, il n'y a aucune place à se faire entendre à nouveau avec de la nouvelle preuve. Il ne s'agit donc pas d'une « procédure spécifique » d'appel *de novo*. Par ailleurs, comme le note le juge Girouard, les appels dans le régime de la *common law* n'existent pas; tout appel est une création du législateur (*R c Meltzer*, [1989] 1 RCS 1764 à la p 1773). En l'espèce, le régime d'appel que le CCM propose n'a clairement pas été adopté par le Parlement. Le rôle du CCM n'est pas d'exercer un appel, mais de procéder à un examen du rapport du CE.

[160] Dans notre ordre juridique, où la primauté du droit joue un rôle fondamental, l'absence de contrôle judiciaire ou de droit d'appel porterait atteinte à l'équité procédurale. Comme l'a fait observer la PGC en l'instance, sans le contrôle judiciaire, le juge qui fait l'objet de l'enquête du

CCM serait privé de son droit de contester l'équité et la légalité des procédures. Je réfère le lecteur à la décision du juge Mosley dans l'arrêt *Douglas*, où il écrit :

[121] Avant qu'un juge ne puisse être révoqué, il a droit à une instance équitable : arrêt *Valente c La Reine*, [1985] 2 RCS 673, à la p 696. Cette instance équitable est essentielle non seulement parce qu'elle relève du droit administratif, mais parce qu'elle est une composante de l'exigence constitutionnelle relative à l'inamovibilité des juges. Le pouvoir de surveillance que la Cour exerce sur le Conseil et sur ses comités d'enquête joue un rôle important dans l'intérêt du public, à savoir celui de voir à ce que la procédure relative à la conduite des juges soit équitable et conforme au droit. Ce rôle est entièrement compatible avec l'intention du législateur telle qu'elle ressort de la loi.

[122] Comme l'a fait observer le procureur général, l'efficacité du régime conçu par le législateur en 1971 serait compromise si le contrôle judiciaire n'existait pas. Le résultat du travail effectué par le Conseil et par le comité d'enquête est un rapport qui formule des recommandations au ministre de la Justice. En l'absence de contrôle judiciaire, le ministre, et finalement le législateur, serait tenu d'examiner si le processus ayant conduit à l'élaboration du rapport avait été mené dans le cadre du pouvoir légal du Conseil, s'il était équitable sur le plan procédural et s'il n'était pas entaché d'erreurs de droit. Il s'agit de questions qui sont distinctes du bien-fondé de toute recommandation visant à démettre un juge de ses fonctions, car ce rôle est réservé au gouverneur général et au Parlement par l'article 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867* en ce qui a trait aux juges nommés en vertu de l'article 96, et par la *Loi sur la Cour suprême*, LRC 1985, c S 26, la *Loi sur les cours fédérales*, LRC 1985, c F 7 et la *Loi sur la Cour canadienne de l'impôt*, LRC 1985, c T 2, en ce qui a trait aux juges nommés en vertu de l'article 101.

[123] La position du Conseil est que, si le contrôle judiciaire ne peut pas être sollicité, le juge pourra en appeler au ministre ou au Parlement. Bien que cette position vaille pour ce qui est du bien-fondé de toute recommandation visant à révoquer le juge de ses fonctions, le ministre et le Parlement ne sont pas du tout bien outillés pour statuer sur la gamme possiblement large d'arguments juridiques qui peuvent être soulevés en ce qui a trait à la procédure relative à la conduite des juges. Un juge qui fait l'objet d'une enquête par le Conseil ou par le comité d'enquête serait privé de la possibilité de vérifier le caractère équitable et légal de la procédure devant une cour de justice. Le fait que le juge pourrait « en

appeler » de la décision auprès du ministre de la Justice et, en fin de compte, auprès du Parlement n'est pas une réponse, si ces institutions n'ont pas la capacité d'examiner les questions qui se posent.

[161] De plus, dans le *Renvoi relatif à la Sécession du Québec*, la Cour suprême a réitéré que les principes de la primauté du droit et du constitutionnalisme sont des principes sous-jacents à la Constitution, et de ce fait, transcendent toutes nos institutions :

72. Le principe du constitutionnalisme ressemble beaucoup au principe de la primauté du droit, mais ils ne sont pas identiques. L'essence du constitutionnalisme au Canada est exprimée dans le par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*: « La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit. » En d'autres mots, le principe du constitutionnalisme exige que les actes de gouvernement soient conformes à la Constitution. Le principe de la primauté du droit exige que les actes de gouvernement soient conformes au droit, dont la Constitution. Notre Cour a souligné plusieurs fois que, dans une large mesure, l'adoption de la *Charte* avait fait passer le système canadien de gouvernement de la suprématie parlementaire à la suprématie constitutionnelle. La Constitution lie tous les gouvernements, tant fédéral que provinciaux, y compris l'exécutif (*Operation Dismantle Inc. c. La Reine*, [1985] 1 R.C.S. 441, à la p. 455). Ils ne sauraient en transgresser les dispositions: en effet, leur seul droit à l'autorité qu'ils exercent réside dans les pouvoirs que leur confère la Constitution. Cette autorité ne peut avoir d'autre source.

[162] Pour que la ministre et le cabinet puissent remplir leur rôle constitutionnel de décider s'il y a lieu de renvoyer la question de la révocation d'un juge au Parlement en vertu de l'article 99 de la LC 1867, ils doivent être capables de se fonder sur un processus conforme à la Constitution. Comme mentionné ci-haut, la justice naturelle et l'équité procédurale, des principes découlant de la primauté du droit, assurent le maintien de l'indépendance judiciaire lors d'une enquête. S'il y a un bris à l'équité procédurale, comme il est allégué par le juge Girouard dans sa

demande de contrôle judiciaire en l'espèce et aussi selon la dissidence de trois (3) juges en chef, la ministre ne peut se fonder sur le rapport potentiellement entaché d'erreur sans risquer d'agir de façon inconstitutionnelle. Le contrôle judiciaire d'une recommandation du CCM permet à la ministre, et ultimement aux deux chambres du Parlement, d'avoir l'assurance que le processus est conforme aux principes constitutionnels sous-jacents. Si le CCM n'était pas assujéti au pouvoir de surveillance de la Cour, la ministre et le Parlement seraient forcés d'évaluer ces éléments de droit, chevauchant ainsi la sphère judiciaire et mettant en péril la séparation des pouvoirs. C'est précisément cette issue que le législateur souhaitait éviter en constituant le CCM comme il l'a fait.

[163] En conclusion, je ne peux pas adhérer à l'argument du CCM voulant qu'un prétendu appel *de novo* évince le besoin d'un contrôle judiciaire. La LJ et le Règlement n'ont aucun des éléments d'un appel *de novo* et, en plus, cette proposition minerait la primauté du droit, « un des postulats fondamentaux de notre structure constitutionnelle » (*Roncarelli c Duplessis*, [1959] RCS 121 à la p 142; *Renvoi relatif à la sécession* aux para 70-78).

[164] Pour résumer l'analyse du paragraphe 63(4) de la LJ, l'interprétation qui s'en dégage est que l'on voulait que le CCM et le CE aient la compétence d'enquêter sur la conduite des juges de façon à assurer l'indépendance judiciaire. Pour ce faire, l'enquête, le rapport et les conclusions à remettre devaient être confiés à une institution dont la majorité des membres provenaient de la sphère judiciaire. Pour ces fins, on a donné au CCM et au CE des pouvoirs d'enquête de juridiction supérieure. Si on avait voulu donner au CCM et CE le statut de cour supérieure, on l'aurait fait expressément en créant ce statut par l'entremise de l'article 101 de la LC 1867.

En plus, si le législateur avait comme but de créer une nouvelle cour qui aurait l'autorité finale sans appel et sans autres recours, il l'aurait dit expressément.

C. *Les rapports et les conclusions du CCM et du CE sont-ils assujettis au pouvoir de contrôle judiciaire de la Cour fédérale ?*

[165] Le CCM soutient que le rapport et la recommandation de révocation ne sont pas des décisions telles que le requiert l'article 18.1 de la LCF, mais que de simples recommandations n'ayant « aucun impact direct sur les droits et intérêts de l'honorable juge Girouard », la décision ultime de révoquer appartenant au Parlement. Inversement, le juge Girouard et la PGC expliquent que l'enquête en soi a un impact majeur sur le juge enquêté, et que les rapports ainsi que les conclusions qui s'y trouvent ont de sérieuses conséquences sur la carrière du juge. Les rapports et recommandations seraient donc des décisions pouvant être révisées par la Cour.

[166] D'emblée, je suis surpris que le CCM tente de faire valoir une telle thèse. Il a lui-même expliqué qu'une conclusion du CCM voulant qu'un juge soit inapte à remplir utilement ses fonctions équivalait à une « peine capitale » pour sa carrière. Mot pour mot dans le Rapport du CCM de 2014 on lit que, « [b]ien qu'un comité d'enquête ou l'ensemble du CCM ne puisse pas aller plus loin que faire une recommandation fondée sur une conclusion qu'un juge est inapte à remplir utilement ses fonctions, une telle conclusion équivaut essentiellement à une 'peine capitale' pour la carrière du juge » (Rapport du CCM à la p 51). On ajoute que les conséquences d'un rapport d'enquête sur la réputation d'une personne sont « considérable[s] », et que ceci nécessite l'application d'un degré élevé d'équité procédurale (Rapport du CCM à la p 14).

[167] Nous avons déjà noté que les acteurs du processus d'examen des juges, qui est en soi « investigatrice », sont des « enquêteurs » et non des « décideurs », et que ces enquêteurs peuvent participer plus activement à la présentation de la preuve qu'ils le pourraient dans « un contexte judiciaire ou quasi judiciaire » (Rapport du CCM aux pp 18, 48).

[168] Il est vrai que la décision ultime de révocation d'un juge appartient au Parlement. Cependant, une telle possibilité ne peut avoir lieu sans que le CCM remette un rapport d'enquête et sa recommandation, le cas échéant. Rappelons qu'après une enquête du CCM et de son CE et la remise du rapport, la ministre devrait faire suite au rapport et à la recommandation, sauf exception hors de l'ordinaire et seulement après l'expiration des recours judiciaires. Elle ne peut refaire l'enquête ou encore, ne pas agir. Alors, sans l'enquête du CCM et de son CE, la ministre ne peut demander au Parlement de révoquer un juge. Cela étant, le rapport et ses conclusions ont un impact majeur sur les droits et les intérêts du juge. C'est en effet, comme le dit le CCM, la « peine capitale » pour la carrière du juge.

[169] Par ailleurs, ce n'est pas parce que la décision prend la forme d'une « recommandation » qu'elle n'est pas révisable. La Cour suprême dans l'arrêt *Thomson c Canada (Sous-ministre de l'Agriculture)*, [1992] 1 RCS 385 [*Thomson*], où elle avait à déterminer si une recommandation équivalait à une décision, enseigne qu'aux « fins de l'interprétation du mot 'recommandations' [...], la Loi [...] doit être considérée dans son ensemble afin d'en dégager l'objet » (*Thomson* aux pp 398-99). Cela s'applique bien au cas qui nous occupe en l'espèce. Tout en tenant compte du principe d'inamovibilité des juges, du processus d'enquête sur la conduite des juges confié par législation au CCM, ainsi que de l'importance du rapport et de la recommandation pour la

ministre, le cabinet et le Parlement, on ne peut que conclure que le rapport et la recommandation sont un élément essentiel à la procédure de révocation des juges. Il est déterminatif à la toute fin.

[170] De plus, la jurisprudence de la Cour fédérale et de la Cour d'appel fédérale détermine que le contrôle judiciaire prévu à l'article 18.1 de la LCF ne se limite pas strictement à une décision ou une ordonnance. Elle inclut aussi un rapport d'un office fédéral tel que l'a rappelé le juge Stone de la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Morneault c Canada (Procureur général)*, [2001] 1 CF 30 (CAF), un appel d'un jugement accueillant une demande de contrôle à l'égard des conclusions énoncées dans le rapport de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie :

[42] [...] Le contrôle judiciaire prévu à l'article 18.1 n'est pas limité à « une décision ou une ordonnance ». C'est ce qui ressort clairement du paragraphe 18.1(1), qui permet au procureur général du Canada et à « quiconque est directement touché » de solliciter le contrôle judiciaire. Il ressort clairement de la disposition dans son ensemble que, si d'une part une décision ou une ordonnance est une question qui peut être examinée, d'autre part une question autre qu'une décision ou une ordonnance peut également être examinée. C'est ce que montre la décision que notre Cour a rendue dans l'affaire *Krause c. Canada*, 1999 CanLII 9338 (CAF), [1999] 2 C.F. 476 (C.A.). Dans cette décision, il a été statué qu'une demande de contrôle judiciaire présentée conformément à l'article 18.1 en vue de l'obtention du bref de mandamus, du bref de prohibition et du jugement déclaratoire prévus à l'article 18 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4] de la Loi, sont des questions sur lesquelles la Cour a compétence et que la Cour peut accorder la réparation appropriée conformément aux alinéas 18.1(3)a) et 18.1(3)b). Voir également *Sweet c. Canada* (1999), 249 N.R. 17 (C.A.F.); *Devinat c. Canada (Commission de l'immigration et du statut de réfugié)*, 1999 CanLII 9386 (CAF), [2000] 2 C.F. 212 (C.A.).

[171] Ce fut de même dans les affaires impliquant des contrôles judiciaires du rapport de la Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires : *Gagliano c Canada (Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires)*, 2008 CF 981, conf par 2011 CAF 217; *Chrétien c Canada (Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires)*, 2008 CF 802, conf par 2010 CAF 283; *Pelletier c Canada (Procureur général)*, 2008 CF 803, conf par 2010 CAF 189. Toutes ces décisions de la Cour fédérale, ainsi que celles de la Cour d'appel fédérale, concernent des rapports de commissions d'enquête et non des décisions ou ordonnances. L'enquête sur la conduite d'un juge résultant à un rapport ne fait pas exception. Il a sur la carrière d'un juge des conséquences considérables, sans oublier les conséquences sur sa famille et ses proches. L'exemple récent de l'ex juge Robin Camp le démontre abondamment (voir *Enquête du Conseil canadien de la magistrature sur la conduite de l'honorable Robin Camp : Rapport à la ministre de la justice* (8 mars 2017), Ottawa (CCM)). Il a démissionné suite à la publication du rapport et ce n'est que tout récemment qu'il a pu être à nouveau reconnu comme avocat par le Barreau de l'Alberta.

[172] Je ne peux donc être d'accord avec l'argument du CCM. Toutefois, je suis de la même opinion que lui lorsqu'il dit que le rapport d'enquête du CCM équivaut à la « peine capitale » sur la carrière d'un juge. Ainsi, le rapport, ses conclusions et la recommandation du CCM concernant le juge Girouard constituent une décision pour les fins de l'article 18.1 de la LCF.

X. Commentaires et conclusion

A. *Commentaires*

[173] Je conclus l'étude de la question de la compétence de la Cour fédérale soulevée par le CCM avec des sentiments partagés. Certes, il y a la satisfaction d'être allé au fond des enjeux dans l'intérêt de non seulement les parties, mais aussi de ceux ayant des intérêts qui n'étaient pas représentés, telles les personnes nommées à titre inamovible et les plaignants(es). Les déterminations que j'ai faites seront analysées par des instances d'appel. Toutefois, je ne peux finaliser ce dossier sans commenter l'attitude du CCM à l'égard de la Cour ainsi que des parties. Il a fallu que trois (3) ordonnances soient rendues pour amener le CCM à démontrer un certain respect pour la Cour. Je note en premier que Me Sabourin, directeur exécutif du CCM envoya au greffe un simple courriel informant que le CCM contestait la juridiction de la Cour et spécifiait que toute correspondance à venir devait être adressée au très honorable Richard Wagner, président du CCM : du jamais vu dans le cadre de telle procédure. Par la suite, Me Caza écrivait à l'administrateur expliquant avec référence à une Règle de la Cour la position du CCM. Il est facile d'interpréter à la lettre un règlement pour justifier un comportement, mais lorsque la partie agissant ainsi est constituée de juges en chef, c'est préoccupant. La question en jeu était le dépôt du dossier du décideur selon l'article 317 des Règles lorsqu'une demande de contrôle judiciaire est enclenchée. Il aurait été de simple courtoisie judiciaire d'acheminer à la Cour au tout début une simple lettre de type « sans préjudice » expliquant que le CCM contestait la compétence de la Cour et de demander une audition à ce sujet. Le comportement du CCM a retardé les procédures de deux (2) mois.

[174] Je me dois aussi de mentionner qu'il y avait forte possibilité de faire avancer la solution à la question de la compétence de la Cour en 2014. Le CCM a appelé de la décision sur la compétence dans le dossier *Douglas*, mais s'est désisté. Le CCM soulève à nouveau en 2018 en très grande partie la même question; ceci a nécessité des coûts énormes et l'utilisation à nouveau de ressources judiciaires et a aussi pour conséquence de retarder les demandes de contrôle judiciaire. Le juge Mosley a entendu les parties pendant environ trois (3) jours. Il a alloué plus de 120 paragraphes de ses motifs à la question de la compétence. La question de compétence aurait pu être déterminée par la Cour d'appel fédérale dès 2015.

[175] Il y a plus. Le dossier du CCM fut déposé en retard et la Cour a accordé une prorogation des délais pour les fins du dépôt. Dans les 24 heures suivant le dépôt du dossier, Me Sabourin, directeur du CCM, a tenu publiquement les propos suivants dans la publication anglophone dédiée aux avocats, *The Lawyer's Daily*, où on le cite verbatim :

[T]he council has decided to press the judicial review question in court "because it's a very long-standing issue that needs to be resolved. I think everyone would agree that Parliament never contemplated in 1971 [when the CJC was created] that the Federal Court would be intervening in the process of an inquiry into a judge's conduct, and I don't think Parliament intended that the Federal Courts have the authority to review the decisions of the council. So there is a legislative void, so to speak.

"And when you look at the *Federal Courts Act* that defines what is a federal office or a federal tribunal I think that the council does not fit in that definition, number one because it's composed of s. 96 judges and the *Federal Courts Act* excludes s. 96 judges, and number two because, perhaps more importantly, council is exercising really a constitutional responsibility [overseeing conduct of federal judges] — something which the government has acknowledged. And as a constitutional responsibility, [it] is not interpreting 'a law of Canada' [reviewable by the Federal Court.] It is interpreting a constitutional issue as to whether or not a judge

should be removed from office. So on these two fronts we think that the Federal Court does not have jurisdiction.”

(Cristin Schmitz, “Ottawa delays removing, replacing sidelined judge as taxpayers continue to foot massive litigation costs” *The Lawyer’s Daily* (25 mai 2018) en ligne : <www.thelawyersdaily.ca/articles/6592> (preuve du juge Girouard))

[176] Il est à noter que le directeur-exécutif du CCM, Institution qui se dit de juridiction supérieure, plaide la cause du conseil publiquement.

[177] La publication d’un tel article la journée suivant le dépôt du dossier du CCM ne semble pas être une simple coïncidence. Le mémoire du CCM et certaines parties de son contenu y sont référés. Le bureau de la ministre a aussi été contacté et explique entre autres que, par respect pour la magistrature, elle n’allait pas commenter la situation. La journaliste précise qu’elle n’a pas pu rejoindre les avocats du juge Girouard avant la publication.

[178] La teneur de l’article est de blâmer la ministre pour ne pas avoir demandé au Parlement la révocation du juge sans égard aux recours pendant devant la Cour. Pourtant, aucune référence n’est faite aux trois (3) ordonnances rendues par la Cour, celles-ci étant dirigées contre le CCM et faisant état du fait que la procédure judiciaire était retardée par le CCM. Qui plus est, notons que le CCM a été saisi des dossiers d’enquête sur la conduite du juge Girouard pendant environ cinq (5) ans. J’ajoute que la deuxième enquête dura environ vingt (20) mois. L’article est silencieux à ce sujet.

[179] Ce n'est pas terminé. Le mémoire de réplique du CCM est hors de l'ordinaire. Il reproche à la ministre de soutenir dans son rôle de partie appelée à commenter les lois, la compétence de la Cour fédérale dans le présent dossier. Pourtant, tel que vu précédemment, le PGC à l'époque avait tenu la même position dans le dossier *Douglas* en 2014. Rien de nouveau pour les gens bien informés.

[180] Je me dois d'ajouter que le vendredi précédant l'audition sur la question de la compétence, un nouvel article est apparu dans *The Lawyer's Daily* (Cristin Schmitz, "Chief Justice Wagner calls for judicial discipline reforms as Ottawa drags heels on removing sidelined judge" [je souligne] *The Lawyer's Daily* (22 juin 2018) en ligne : <www.thelawyersdaily.ca/articles/6806>). Dans cet article, on fait référence aux propos du président du CCM, voulant que ce soit « non satisfaisant » (en anglais : « not satisfactory ») pour l'administration de la justice dans les districts d'Abitibi, Rouyn-Noranda et Témiscamingue qu'Ottawa n'est pas agi depuis quatre (4) mois suite à la recommandation de révocation du CCM concernant le juge Girouard. On se réfère aussi à des réunions qui ont eu lieu entre le CCM et la ministre.

[181] Le cumul de tout ceci m'a amené à me questionner quant à savoir si le CCM exerçait des pressions afin d'inciter la Ministre à procéder à la révocation du juge Girouard sans égard au processus judiciaire qui est légitimement devant nous. J'ai présenté quelques remarques préliminaires à ce sujet au début de l'audience du 27 juin 2018.

[182] Chacune des parties a eu l'occasion de répondre à mes préoccupations. L'un des procureurs du juge Girouard a reproché à Me Sabourin de présenter dans l'article du 25 mai 2018 une version des faits qui ne correspond pas à la réalité dans le but d'influencer indûment l'opinion publique. Quant aux réunions auxquelles fait référence l'article du 22 juin 2018, Me Tremblay a indiqué être au courant de discussions entre le CCM et la Ministre ayant trait à une réforme éventuelle en matière de déontologie judiciaire. Il a précisé qu'il osait croire que le dossier de son client n'a pas fait l'objet de discussion hors de sa présence et qu'il tenait pour acquis que seule la réforme avait été discutée lors des réunions mentionnées dans ledit article.

[183] Le CCM a depuis confirmé par l'entremise de son procureur que le dossier du juge Girouard « a été et sera seulement plaidé par les procureurs du Conseil et ce sera tel devant la Cour fédérale » (je souligne) (représentations écrites du CCM en date du 27 juin 2018). En l'absence d'indications à l'effet contraire, je me dois d'accepter cette réponse pour ce qu'elle dit. Je tiens donc pour acquis que le dossier Girouard n'a pas fait l'objet de discussions lors des rencontres et que le CCM s'en remettra dorénavant au forum judiciaire pour plaider sa cause.

B. *Conclusion*

[184] La thèse du CCM voulant qu'il soit qualifié de juridiction supérieure n'a pas de fondement. Les alinéas 63(4)a) et b) de LJ octroient au CCM et au CE les pouvoirs d'une cour supérieure pour lui permettre de citer à comparaître, contraindre les témoins à témoigner, produire les documents, etc., de façon à leur donner les outils pour faire une « enquête approfondie ». Les pouvoirs d'enquête sont ceux de la province où l'enquête a lieu. L'insertion de l'expression « réputé constituer une juridiction supérieure » était pour accorder l'immunité au

CCM et ses membres lorsqu'ils enquêtent, mais aussi pour accorder au juge enquêté la protection requise lorsqu'il témoigne. Tel que mentionné lors des débats parlementaires, c'était fait pour accorder la protection judiciaire nécessaire dont les juges auraient besoin.

[185] Le rapport avec ses conclusions et recommandations de révocation à la ministre équivaut à ce que le CCM reconnaît être une « peine capitale ». Un rapport ayant un effet si dévastateur sur la carrière du juge et sa famille est révisable par une demande de contrôle judiciaire.

[186] Pour tous ces motifs, je conclus que les demandes de radiation sont rejetées. Aucuns dépens ne seront accordés.

[187] En date de ce jour, j'émet une autre ordonnance dans laquelle je refuse la demande de sursis des procédures requis par le CCM et j'ordonne à celui-ci de déposer certains documents et listes de documents dans les vingt (20) jours et je demande à toutes les parties de soumettre dans les trente (30) jours un échéancier à la Cour de façon à ce que toutes les demandes de contrôle judiciaire puissent être entendues à brève échéance.

ORDONNANCE**LA COUR STATUE SUR CE QUI suit :**

1. Rejette les requêtes en radiation suivantes :
 - a) **LA RADIATION** de la demande de contrôle judiciaire de la décision du Premier comité d'enquête contenue dans l'avis de demande portant le numéro de dossier T-733-15;
 - b) **LA RADIATION** de la demande de contrôle judiciaire des décisions du Premier comité d'enquête contenue dans l'avis de demande portant le numéro de dossier T-2110-15;
 - c) **LA RADIATION** de la demande de contrôle judiciaire de la décision du Deuxième comité d'enquête contenue dans l'avis de demande portant le numéro de dossier T-423-17;
 - d) **LA RADIATION** de la demande de contrôle judiciaire de la décision du CCM contenue dans l'avis de demande portant le numéro de dossier T-409-18; et
2. Aucuns dépens ne seront accordés.

« Simon Noël »

Juge

ANNEXE « I »

*Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31
Victoria, ch. 3 (R.U.)*

Nomination des juges

96. Le gouverneur-général nommera les juges des cours supérieures, de district et de comté dans chaque province, sauf ceux des cours de vérification dans la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick.

[...]

Cour générale d'appel, etc.

101. Le parlement du Canada pourra, nonobstant toute disposition contraire énoncée dans la présente loi, lorsque l'occasion le requerra, adopter des mesures à l'effet de créer, maintenir et organiser une cour générale d'appel pour le Canada, et établir des tribunaux additionnels pour la meilleure administration des lois du Canada.

*Loi sur les Cours fédérales, LRC (1985),
ch F-7*

[...]

Contrôle judiciaire

28 (1) La Cour d'appel fédérale a compétence pour connaître des demandes de contrôle judiciaire visant les offices fédéraux suivants :

a) le conseil d'arbitrage constitué par la *Loi sur les produits agricoles au Canada*;

b) la commission de révision constituée par cette loi;

b.1) le commissaire aux conflits d'intérêts et à

*Constitution Act, 1867, 30 & 31 Victoria, c. 3
(U.K.)*

Appointment of Judges

96. The Governor General shall appoint the Judges of the Superior, District, and County Courts in each Province, except those of the Courts of Probate in Nova Scotia and New Brunswick.

[...]

General Court of Appeal, etc.

101. The Parliament of Canada may, notwithstanding anything in this Act, from Time to Time provide for the Constitution, Maintenance, and Organization of a General Court of Appeal for Canada, and for the Establishment of any additional Courts for the better Administration of the Laws of Canada.

Federal Courts Act, RSC, 1985, c F-7

[...]

Judicial review

28 (1) The Federal Court of Appeal has jurisdiction to hear and determine applications for judicial review made in respect of any of the following federal boards, commissions or other tribunals:

(a) the Board of Arbitration established by the *Canada Agricultural Products Act*;

(b) the Review Tribunal established by the *Canada Agricultural Products Act*;

(b.1) the Conflict of Interest and Ethics

- l'éthique nommé en vertu de l'article 81 de la *Loi sur le Parlement du Canada*;
- c)** le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes constitué par la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*;
- d)** [Abrogé, 2012, ch. 19, art. 272]
- e)** le Tribunal canadien du commerce extérieur constitué par la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*;
- f)** l'Office national de l'énergie constitué par la *Loi sur l'Office national de l'énergie*;
- g)** le gouverneur en conseil, quand il prend un décret en vertu du paragraphe 54(1) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*;
- g)** la division d'appel du Tribunal de la sécurité sociale, constitué par l'article 44 de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*, sauf dans le cas d'une décision qui est rendue au titre du paragraphe 57(2) ou de l'article 58 de cette loi ou qui vise soit un appel interjeté au titre du paragraphe 53(3) de cette loi, soit un appel concernant une décision relative au délai supplémentaire visée au paragraphe 52(2) de cette loi, à l'article 81 du *Régime de pensions du Canada*, à l'article 27.1 de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* ou à l'article 112 de la *Loi sur l'assurance-emploi*;
- h)** le Conseil canadien des relations industrielles au sens du *Code canadien du travail*;
- i)** la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral visée par le paragraphe 4(1) de la *Loi sur la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral*;
- i.1)** les arbitres de grief, au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur les relations de travail dans*
- Commissioner appointed under section 81 of the *Parliament of Canada Act*;
- (c)** the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission established by the *Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act*;
- (d)** [Repealed, 2012, c. 19, s. 272]
- (e)** the Canadian International Trade Tribunal established by the *Canadian International Trade Tribunal Act*;
- (f)** the National Energy Board established by the *National Energy Board Act*;
- (g)** the Governor in Council, when the Governor in Council makes an order under subsection 54(1) of the *National Energy Board Act*;
- (g)** the Appeal Division of the Social Security Tribunal established under section 44 of the Department of Employment and Social Development Act, unless the decision is made under subsection 57(2) or section 58 of that Act or relates to an appeal brought under subsection 53(3) of that Act or an appeal respecting a decision relating to further time to make a request under subsection 52(2) of that Act, section 81 of the *Canada Pension Plan*, section 27.1 of the *Old Age Security Act* or section 112 of the *Employment Insurance Act*;
- (h)** the Canada Industrial Relations Board established by the *Canada Labour Code*;
- (i)** the Federal Public Sector Labour Relations and Employment Board referred to in subsection 4(1) of the *Federal Public Sector Labour Relations and Employment Board Act*;
- (i.1)** adjudicators as defined in subsection 2(1) of the *Federal Public Sector Labour Relations*

le secteur public fédéral;

j) la Commission du droit d'auteur constituée par la *Loi sur le droit d'auteur*;

k) l'Office des transports du Canada constitué par la *Loi sur les transports au Canada*;

[...]

n) le Tribunal de la concurrence constitué par la *Loi sur le Tribunal de la concurrence*;

o) les évaluateurs nommés en application de la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*;

p) [Abrogé, 2012, ch. 19, art. 572]

q) le Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles constitué par la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*;

r) le Tribunal des revendications particulières constitué par la *Loi sur le Tribunal des revendications particulières*.

Dispositions applicables

(2) Les articles 18 à 18.5 s'appliquent, exception faite du paragraphe 18.4(2) et compte tenu des adaptations de circonstance, à la Cour d'appel fédérale comme si elle y était mentionnée lorsqu'elle est saisie en vertu du paragraphe (1) d'une demande de contrôle judiciaire.

Incompétence de la Cour fédérale

(3) La Cour fédérale ne peut être saisie des questions qui relèvent de la Cour d'appel fédérale.

Act;

(j) the Copyright Board established by the *Copyright Act*;

(k) the Canadian Transportation Agency established by the *Canada Transportation Act*;

[...]

(n) the Competition Tribunal established by the *Competition Tribunal Act*;

(o) assessors appointed under the *Canada Deposit Insurance Corporation Act*;

(p) [Repealed, 2012, c. 19, s. 572]

(q) the Public Servants Disclosure Protection Tribunal established by the *Public Servants Disclosure Protection Act*; and

(r) the Specific Claims Tribunal established by the *Specific Claims Tribunal Act*.

Sections apply

(2) Sections 18 to 18.5, except subsection 18.4(2), apply, with any modifications that the circumstances require, in respect of any matter within the jurisdiction of the Federal Court of Appeal under subsection (1) and, when they apply, a reference to the Federal Court shall be read as a reference to the Federal Court of Appeal.

Federal Court deprived of jurisdiction

(3) If the Federal Court of Appeal has jurisdiction to hear and determine a matter, the Federal Court has no jurisdiction to entertain any proceeding in respect of that matter.

Loi sur les juges, LRC (1985), ch J-1***Judges Act, RSC, 1985, c J-1*****PARTIE II****PART II****Conseil canadien de la magistrature****Canadian Judicial Council****Définition****Interpretation****Définition de ministre****Definition of Minister****Constitution et fonctionnement du Conseil****Constitution of the Council****Constitution****Council established**

59 (1) Est constitué le Conseil canadien de la magistrature, composé :

59 (1) There is hereby established a Council, to be known as the Canadian Judicial Council, consisting of

a) du juge en chef du Canada, qui en est le président;

(a) the Chief Justice of Canada, who shall be the chairman of the Council;

b) des juges en chef, juges en chef associés et juges en chef adjoints des juridictions supérieures ou de leurs sections ou chambres;

(b) the chief justice and any senior associate chief justice and associate chief justice of each superior court or branch or division thereof;

c) des juges principaux — au sens du paragraphe 22(3) — des cours suprêmes du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest et de la Cour de justice du Nunavut;

(c) the senior judges, as defined in subsection 22(3), of the Supreme Court of Yukon, the Supreme Court of the Northwest Territories and the Nunavut Court of Justice; and

d) du juge en chef de la Cour d'appel de la cour martiale du Canada.

(d) the Chief Justice of the Court Martial Appeal Court of Canada.

[...]

[...]

Choix d'un suppléant**Substitute member**

(4) Chaque membre du Conseil peut nommer au Conseil un suppléant choisi parmi les juges du tribunal dont il fait partie; le suppléant fait partie du Conseil pendant la période pour laquelle il est nommé. Le juge en chef du Canada peut choisir son suppléant parmi les juges actuels ou anciens de la Cour suprême du Canada.

(4) Each member of the Council may appoint a judge of that member's court to be a substitute member of the Council and the substitute member shall act as a member of the Council during any period in which he or she is appointed to act, but the Chief Justice of Canada may, in lieu of appointing a member of the Supreme Court of Canada, appoint any former member of that Court to be a substitute member of the Council.

Mission du Conseil

60 (1) Le Conseil a pour mission d'améliorer le fonctionnement des juridictions supérieures, ainsi que la qualité de leurs services judiciaires, et de favoriser l'uniformité dans l'administration de la justice devant ces tribunaux.

Pouvoirs

(2) Dans le cadre de sa mission, le Conseil a le pouvoir :

a) d'organiser des conférences des juges en chef et juges en chef adjoints;

b) d'organiser des colloques en vue du perfectionnement des juges;

c) de procéder aux enquêtes visées à l'article 63;

d) de tenir les enquêtes visées à l'article 69.

[...]

Enquêtes sur les juges

Enquêtes obligatoires

63 (1) Le Conseil mène les enquêtes que lui confie le ministre ou le procureur général d'une province sur les cas de révocation au sein d'une juridiction supérieure pour tout motif énoncé aux alinéas 65(2)a) à d).

Enquêtes facultatives

(2) Le Conseil peut en outre enquêter sur toute plainte ou accusation relative à un juge d'une juridiction supérieure.

Constitution d'un comité d'enquête

(3) Le Conseil peut constituer un comité

Objects of Council

60 (1) The objects of the Council are to promote efficiency and uniformity, and to improve the quality of judicial service, in superior courts.

Powers of Council

(2) In furtherance of its objects, the Council may

(a) establish conferences of chief justices and associate chief justices;

(b) establish seminars for the continuing education of judges;

(c) make the inquiries and the investigation of complaints or allegations described in section 63; and

(d) make the inquiries described in section 69.

[...]

Inquiries concerning Judges

Inquiries

63 (1) The Council shall, at the request of the Minister or the attorney general of a province, commence an inquiry as to whether a judge of a superior court should be removed from office for any of the reasons set out in paragraphs 65(2)(a) to (d).

Investigations

(2) The Council may investigate any complaint or allegation made in respect of a judge of a superior court.

Inquiry Committee

(3) The Council may, for the purpose of

d'enquête formé d'un ou plusieurs de ses membres, auxquels le ministre peut adjoindre des avocats ayant été membres du barreau d'une province pendant au moins dix ans.

Pouvoirs d'enquête

(4) Le Conseil ou le comité formé pour l'enquête est réputé constituer une juridiction supérieure; il a le pouvoir de :

a) citer devant lui des témoins, les obliger à déposer verbalement ou par écrit sous la foi du serment — ou de l'affirmation solennelle dans les cas où elle est autorisée en matière civile — et à produire les documents et éléments de preuve qu'il estime nécessaires à une enquête approfondie;

b) contraindre les témoins à comparaître et à déposer, étant investi à cet égard des pouvoirs d'une juridiction supérieure de la province où l'enquête se déroule.

Protection des renseignements

(5) S'il estime qu'elle ne sert pas l'intérêt public, le Conseil peut interdire la publication de tous renseignements ou documents produits devant lui au cours de l'enquête ou découlant de celle-ci.

Publicité de l'enquête

(6) Sauf ordre contraire du ministre, les enquêtes peuvent se tenir à *huis clos*.

conducting an inquiry or investigation under this section, designate one or more of its members who, together with such members, if any, of the bar of a province, having at least ten years standing, as may be designated by the Minister, shall constitute an Inquiry Committee.

Powers of Council or Inquiry Committee

(4) The Council or an Inquiry Committee in making an inquiry or investigation under this section shall be deemed to be a superior court and shall have

(a) power to summon before it any person or witness and to require him or her to give evidence on oath, orally or in writing or on solemn affirmation if the person or witness is entitled to affirm in civil matters, and to produce such documents and evidence as it deems requisite to the full investigation of the matter into which it is inquiring; and

(b) the same power to enforce the attendance of any person or witness and to compel the person or witness to give evidence as is vested in any superior court of the province in which the inquiry or investigation is being conducted.

Prohibition of information relating to inquiry, etc.

(5) The Council may prohibit the publication of any information or documents placed before it in connection with, or arising out of, an inquiry or investigation under this section when it is of the opinion that the publication is not in the public interest.

Inquiries may be public or private

(6) An inquiry or investigation under this section may be held in public or in private, unless the Minister requires that it be held in public.

Avis de l'audition

64 Le juge en cause doit être informé, suffisamment à l'avance, de l'objet de l'enquête, ainsi que des date, heure et lieu de l'audition, et avoir la possibilité de se faire entendre, de contre-interroger les témoins et de présenter tous éléments de preuve utiles à sa décharge, personnellement ou par procureur.

Rapports et recommandations

Rapport du Conseil

65 (1) À l'issue de l'enquête, le Conseil présente au ministre un rapport sur ses conclusions et lui communique le dossier.

Recommandation au ministre

(2) Le Conseil peut, dans son rapport, recommander la révocation s'il est d'avis que le juge en cause est inapte à remplir utilement ses fonctions pour l'un ou l'autre des motifs suivants :

- a)** âge ou invalidité;
- b)** manquement à l'honneur et à la dignité;
- c)** manquement aux devoirs de sa charge;
- d)** situation d'incompatibilité, qu'elle soit imputable au juge ou à toute autre cause.

[...]

Notice of hearing

64 A judge in respect of whom an inquiry or investigation under section 63 is to be made shall be given reasonable notice of the subject-matter of the inquiry or investigation and of the time and place of any hearing thereof and shall be afforded an opportunity, in person or by counsel, of being heard at the hearing, of cross-examining witnesses and of adducing evidence on his or her own behalf.

Report and Recommendations

Report of Council

65 (1) After an inquiry or investigation under section 63 has been completed, the Council shall report its conclusions and submit the record of the inquiry or investigation to the Minister.

Recommendation to Minister

(2) Where, in the opinion of the Council, the judge in respect of whom an inquiry or investigation has been made has become incapacitated or disabled from the due execution of the office of judge by reason of

- (a)** age or infirmity,
- (b)** having been guilty of misconduct,
- (c)** having failed in the due execution of that office, or
- (d)** having been placed, by his or her conduct or otherwise, in a position incompatible with the due execution of that office, the Council, in its report to the Minister under subsection (1), may recommend that the judge be removed from office.

[...]

Enquêtes sur les titulaires de poste

Enquêtes

69 (1) Sur demande du ministre, le Conseil enquête aussi sur les cas de révocation — pour les motifs énoncés au paragraphe 65(2) — des titulaires de poste nommés à titre inamovible aux termes d'une loi fédérale, à l'exception des :

- a)** juges des juridictions supérieures ou des protonotaires de la Cour fédérale;
- b)** personnes visées par l'article 48 de *la Loi sur le Parlement du Canada*.

Dispositions applicables

(2) Les paragraphes 63(3) à (6), les articles 64 et 65 et le paragraphe 66(2) s'appliquent, compte tenu des adaptations nécessaires, aux enquêtes prévues au présent article.

Révocation

(3) Au vu du rapport d'enquête prévu au paragraphe 65(1), le gouverneur en conseil peut, par décret, révoquer — s'il dispose déjà par ailleurs d'un tel pouvoir de révocation — le titulaire en cause sur recommandation du ministre, sauf si la révocation nécessite une adresse du Sénat ou de la Chambre des communes ou une adresse conjointe de ces deux chambres.

Rapport au Parlement

Dépôt des décrets

70 Les décrets de révocation pris en application du paragraphe 69(3), accompagnés

Inquiries concerning Other Persons

Further inquiries

69 (1) The Council shall, at the request of the Minister, commence an inquiry to establish whether a person appointed pursuant to an enactment of Parliament to hold office during good behaviour other than

- (a)** a judge of a superior court or a prothonotary of the Federal Court, or
- (b)** a person to whom section 48 of the *Parliament of Canada Act* applies,

should be removed from office for any of the reasons set out in paragraphs 65(2)(a) to (d).

Applicable provisions

(2) Subsections 63(3) to (6), sections 64 and 65 and subsection 66(2) apply, with such modifications as the circumstances require, to inquiries under this section.

Removal from office

(3) The Governor in Council may, on the recommendation of the Minister, after receipt of a report described in subsection 65(1) in relation to an inquiry under this section in connection with a person who may be removed from office by the Governor in Council other than on an address of the Senate or House of Commons or on a joint address of the Senate and House of Commons, by order, remove the person from office.

Report to Parliament

Orders and reports to be laid before Parliament

70 Any order of the Governor in Council made pursuant to subsection 69(3) and all reports and

des rapports et éléments de preuve à l'appui, sont déposés devant le Parlement dans les quinze jours qui suivent leur prise ou, si le Parlement ne siège pas, dans les quinze premiers jours de séance ultérieurs de l'une ou l'autre chambre.

Révocation par le Parlement ou le gouverneur en conseil

Maintien du pouvoir de révocation

71 Les articles 63 à 70 n'ont pas pour effet de porter atteinte aux attributions de la Chambre des communes, du Sénat ou du gouverneur en conseil en matière de révocation des juges, des protonotaires de la Cour fédérale ou des autres titulaires de poste susceptibles de faire l'objet des enquêtes qui y sont prévues.

Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature sur les enquêtes (2015), DORS/2015-203

Constitution et pouvoirs du comité d'examen de la conduite judiciaire

Constitution du comité d'examen de la conduite judiciaire

2 (1) Le président ou le vice-président du comité sur la conduite des juges constitué par le Conseil afin d'examiner les plaintes ou accusations relatives à des juges de juridiction supérieure peut, s'il décide qu'à première vue une plainte ou une accusation pourrait s'avérer suffisamment grave pour justifier la révocation d'un juge, constituer un comité d'examen de la conduite judiciaire qui sera chargé de décider s'il y a lieu de constituer un comité d'enquête en vertu du paragraphe 63(3) de la Loi.

Nomination des membres

(2) Le doyen nomme les membres du comité

evidence relating thereto shall be laid before Parliament within fifteen days after that order is made or, if Parliament is not then sitting, on any of the first fifteen days next thereafter that either House of Parliament is sitting.

Removal by Parliament or Governor in Council

Powers, rights or duties not affected

71 Nothing in, or done or omitted to be done under the authority of, any of sections 63 to 70 affects any power, right or duty of the House of Commons, the Senate or the Governor in Council in relation to the removal from office of a judge, a prothonotary of the Federal Court or any other person in relation to whom an inquiry may be conducted under any of those sections.

Canadian Judicial Council Inquiries and Investigations By-laws, 2015, SOR/2015-203

Establishment and Powers of a Judicial Conduct Review Panel

Establishment of Judicial Conduct Review Panel

2 (1) The Chairperson or Vice-Chairperson of the Judicial Conduct Committee, established by the Council in order to consider complaints or allegations made in respect of a judge of a superior court may, if they determine that a complaint or allegation on its face might be serious enough to warrant the removal of the judge, establish a Judicial Conduct Review Panel to decide whether an Inquiry Committee should be constituted in accordance with subsection 63(3) of the Act.

Designation of members

(2) The senior member designates the members

d'examen de la conduite judiciaire.

Composition du comité

(3) Le comité d'examen de la conduite judiciaire est composé de cinq personnes, soit trois membres du Conseil, un juge puîné et une personne qui n'est ni juge ni membre du barreau d'une province.

Affaire suffisamment grave

(4) Le comité d'examen de la conduite judiciaire ne peut décider de constituer un comité d'enquête que s'il conclut que l'affaire pourrait s'avérer suffisamment grave pour justifier la révocation du juge.

Affaire renvoyée au président ou au vice-président

(5) S'il décide qu'un comité d'enquête ne doit pas être constitué, le comité d'examen de la conduite judiciaire renvoie l'affaire au président ou au vice-président du comité sur la conduite des juges pour que ce dernier décide de la manière la plus appropriée de la régler.

Plaignant informé

(6) Si le comité d'examen sur la conduite judiciaire décide qu'un comité d'enquête doit être constitué, le directeur exécutif du Conseil en informe le plaignant par lettre.

Décision, motifs et énoncé des questions

(7) Le comité d'examen de la conduite judiciaire rédige alors ses motifs et les questions devant être examinées par le comité d'enquête. Le directeur exécutif du Conseil envoie une copie de la décision, des motifs et de l'énoncé des questions aux destinataires suivants :

of the Judicial Conduct Review Panel.

Composition of Judicial Conduct Review Panel

(3) The Judicial Conduct Review Panel is to be composed of five persons of which three are members of the Council, one is a puisne judge and one is a person who is neither a judge nor a member of the bar of a province.

Serious matter

(4) The Judicial Conduct Review Panel may decide that an Inquiry Committee is to be constituted only if it determines that the matter might be serious enough to warrant the removal of the judge.

Matter sent back to Chairperson or Vice-Chairperson

(5) If the Judicial Conduct Review Panel decides that no Inquiry Committee is to be constituted, it must send the matter back to the Chairperson or Vice-Chairperson of the Judicial Conduct Committee for them to make a decision on the most appropriate way to resolve it.

Complainant informed

(6) If the Judicial Conduct Review Panel decides that an Inquiry Committee is to be constituted, the Council's Executive Director must inform the complainant, if any, by letter.

Decision, reasons and statement of issues

(7) The Judicial Conduct Review Panel must prepare written reasons and a statement of issues to be considered by the Inquiry Committee. The Council's Executive Director must send a copy of the Judicial Conduct Review Panel's decision, reasons and statement of issues to

a) le juge et son juge en chef;

(a) the judge and their Chief Justice;

b) le ministre;

(b) the Minister; and

c) le comité d'enquête, une fois constitué.

(c) the Inquiry Committee, once it is constituted.

Avis au ministre — adjonction de membres

Notice inviting Minister to designate members

(8) Le directeur exécutif du Conseil envoie aussi au ministre un avis l'invitant à adjoindre des membres du barreau d'une province au comité d'enquête aux termes du paragraphe 63(3) de la Loi.

(8) The Council's Executive Director must also send a notice to the Minister inviting that Minister to designate members of the bar of a province to the Inquiry Committee in accordance with subsection 63(3) of the Act.

Nomination des membres du comité d'enquête

Designating Members to Inquiry Committee

Composition

Designation of members

3 (1) Le comité d'enquête constitué en vertu du paragraphe 63(3) de la Loi se compose d'un nombre impair de membres nommés par le doyen, dont la majorité proviennent du Conseil.

3 (1) An Inquiry Committee constituted in accordance with subsection 63(3) of the Act is composed of an uneven number of members designated by the senior member, the majority of whom are from the Council.

Membres additionnels

Additional members

(2) Si le ministre n'adjoit aucun membre au comité d'enquête dans les soixante jours suivant la réception de l'avis visé au paragraphe 2(8), le doyen peut nommer d'autres membres du Conseil au comité d'enquête pour en compléter la composition.

(2) If the Minister does not designate any members within 60 days after the day on which the notice is received under paragraph 2(8), the senior member may designate additional Council members to the Inquiry Committee to complete its composition.

Président désigné par le doyen

Senior member chooses chair

(3) Le doyen désigne un président parmi les membres du comité d'enquête.

(3) The senior member also designates one of the members of the Inquiry Committee to chair the Committee.

Admissibilité

Persons not eligible to be members

(4) Ne peuvent être membres du comité d'enquête :

(4) The following persons are not eligible to be members of the Inquiry Committee:

a) le président ou le vice-président du comité

(a) the Chairperson or Vice-Chairperson of the

sur la conduite des juges qui a déferé l'affaire au comité d'examen de la conduite judiciaire;

b) les juges de la même juridiction que le juge en cause;

c) les membres du comité d'examen de la conduite judiciaire qui ont participé aux délibérations sur l'opportunité de constituer un comité d'enquête.

Avocats et conseillers

Conseils et assistance

4 Le comité d'enquête peut retenir les services d'avocats et d'autres personnes pour le conseiller et le seconder dans le cadre de son enquête.

Procédure du comité d'enquête

Plainte ou accusation

5 (1) Le comité d'enquête peut examiner toute plainte ou accusation formulée contre le juge qui est portée à son attention. Il tient alors compte des motifs écrits et de l'énoncé des questions du comité d'examen de la conduite judiciaire.

Délai suffisant pour répondre

(2) Le comité d'enquête informe le juge des plaintes ou accusations formulées contre lui et lui accorde un délai suffisant pour lui permettre de formuler une réponse complète.

Observations du juge

(3) Le comité d'enquête peut fixer un délai raisonnable, selon les circonstances, pour la réception des observations du juge. Il en informe le juge et examine toute observation reçue dans ce délai.

Judicial Conduct Committee who referred the matter to the Judicial Conduct Review Panel;

(b) a member of the same court as that of the judge who is the subject of the inquiry or investigation; and

(c) a member of the Judicial Conduct Review Panel who participated in the deliberations to decide whether an Inquiry Committee must be constituted.

Legal Counsel and Advisors

Persons to advise and assist

4 The Inquiry Committee may engage legal counsel and other persons to provide advice and to assist in the conduct of the inquiry.

Inquiry Committee Proceedings

Complaint or allegation

5 (1) The Inquiry Committee may consider any complaint or allegation pertaining to the judge that is brought to its attention. In so doing, it must take into account the Judicial Conduct Review Panel's written reasons and statement of issues.

Sufficient notice to respond

(2) The Inquiry Committee must inform the judge of all complaints or allegations pertaining to the judge and must give them sufficient time to respond fully to them.

Comments from judge

(3) The Inquiry Committee may set a time limit to receive comments from the judge that is reasonable in the circumstances, it must notify the judge of that time limit, and, if any comments are received within that time limit, it must consider them.

Audience publique ou à huis clos

6 (1) Sous réserve du paragraphe 63(6) de la Loi, le comité d'enquête délibère en public, sauf s'il décide que l'intérêt public et la bonne administration de la justice exigent le *huis clos* total ou partiel.

Interdiction de publication dans l'intérêt public

(2) Le comité d'enquête peut interdire la publication de tout renseignement ou document qui lui est présenté s'il décide qu'elle ne sert pas l'intérêt public et peut prendre toute mesure qu'il juge nécessaire pour protéger l'identité des personnes, y compris celles à qui une garantie de confidentialité a été accordée dans le cadre de l'examen de la plainte ou de l'accusation visant le juge.

Principe de l'équité

7 Le comité d'enquête mène l'enquête conformément au principe de l'équité.

Rapport du comité d'enquête**Rapport du comité d'enquête**

8 (1) Le comité d'enquête remet au Conseil un rapport dans lequel il consigne les constatations de l'enquête et statue sur l'opportunité de recommander la révocation du juge.

Rapport remis au juge et avis au plaignant

(2) Une fois le rapport remis au Conseil, le directeur exécutif du Conseil en transmet une copie au juge et à toute autre personne ou à tout organisme ayant eu la qualité de comparaître à l'audience, et, le cas échéant, il informe le plaignant que le comité d'enquête a

Public or private hearing

6 (1) Subject to subsection 63(6) of the Act, hearings of the Inquiry Committee must be conducted in public unless, the Inquiry Committee determines that the public interest and the due administration of justice require that all or any part of a hearing be conducted in private.

Prohibition of publication if not in public interest

(2) The Inquiry Committee may prohibit the publication of any information or documents placed before it if it determines that publication is not in the public interest and may take any measures that it considers necessary to protect the identity of persons, including persons who have received assurances of confidentiality as part of the consideration of a complaint or allegation made in respect of the judge.

Principle of fairness

7 The Inquiry Committee must conduct its inquiry or investigation in accordance with the principle of fairness.

Inquiry Committee Report**Report of findings and conclusions**

8 (1) The Inquiry Committee must submit a report to the Council setting out its findings and its conclusions about whether to recommend the removal of the judge from office.

Copy of report and notice to complainant

(2) After the report has been submitted to the Council, its Executive Director must provide a copy to the judge and to any other persons or bodies who had standing in the hearing. He or she must also notify the complainant, if any, when the Inquiry Committee has made the

établi son rapport.

Audience publique

(3) Le rapport de toute audience publique est mis à la disposition du public et une copie en est remise au plaignant.

Réponse du juge au rapport du comité d'enquête

Observations écrites du juge

9 (1) Le juge peut, dans les trente jours suivant la réception du rapport du comité d'enquête, présenter des observations écrites au Conseil au sujet du rapport.

Prolongation de délai

(2) Sur demande du juge, le Conseil prolonge ce délai s'il estime qu'il est dans l'intérêt public de le faire.

Délibérations du conseil concernant la révocation des juges

Le doyen préside les réunions

10 (1) Le doyen des membres disponibles pour participer aux délibérations concernant la révocation d'un juge préside les réunions du Conseil qui y sont consacrées.

Quorum

(2) Le quorum pour toute réunion délibératoire du Conseil concernant la révocation d'un juge est de dix-sept membres.

Quorum — Décès, incapacité, démission ou retraite

(3) En cas de décès, d'incapacité, de démission ou de retraite d'un membre pendant les délibérations, le quorum est formé par le reste

report.

Hearing conducted in public

(3) If the hearing was conducted in public, the report must be made available to the public and a copy provided to the complainant, if any.

Judge's Response to Inquiry Committee Report

Written submission by judge

9 (1) Within 30 days after the day on which the Inquiry Committee's report is received, the judge may make a written submission to the Council regarding the report.

Extension

(2) On the judge's request, the Council must grant an extension of time for making the submission if it considers that the extension is in the public interest.

Deliberations of Council Concerning Removal of Judges from office

Senior member chairs meetings

10 (1) The senior member who is available to participate in deliberations concerning the removal from office of a judge is to chair any meetings of Council related to those deliberations.

Quorum

(2) A quorum of 17 members of the Council is required when it meets to deliberate the removal from office of a judge.

Quorum — death, incapacity, resignation or retirement

(3) In the event of the death, incapacity, resignation or retirement of a member during the deliberations, the remaining members

des membres.

Vote en cas d'égalité des voix

(4) Lors des réunions délibératoires du Conseil concernant la révocation d'un juge, le président de la réunion ne peut participer au vote sur le rapport énonçant les conclusions du Conseil à l'égard de l'affaire qu'en cas d'égalité des voix.

Réunions délibératoires

(5) Les réunions délibératoires du Conseil concernant la révocation d'un juge peuvent également être tenues par audioconférence ou vidéoconférence.

Examen du rapport du comité d'enquête par le conseil

Examen du rapport et des observations écrites par le Conseil

11 (1) Le Conseil examine le rapport du comité d'enquête et les observations écrites du juge.

Personnes exclues de l'examen

(2) Les personnes visées au paragraphe 3(4) et les membres du comité d'enquête ne peuvent participer à l'examen du rapport par le Conseil ni à toutes autres délibérations du Conseil portant sur l'affaire.

Éclaircissements

12 S'il estime que le rapport du comité d'enquête exige des éclaircissements ou qu'une enquête complémentaire est nécessaire, le Conseil peut renvoyer tout ou partie de l'affaire au comité d'enquête en lui communiquant des directives.

constitute a quorum.

Vote in event of tie

(4) During the deliberations of the Council concerning the removal from office of a judge, the member chairing the meeting may vote in respect of a report of the Council's conclusions on the matter only in the event of a tie.

Deliberations

(5) Deliberations of the Council concerning the removal from office of a judge may also be held by audio-conference or by video conference.

Consideration of Inquiry Committee Report by Council

Consideration of report and written submissions

11 (1) The Council must consider the Inquiry Committee's report and any written submission made by the judge.

Who must not participate

(2) Persons referred to in subsection 3(4) and members of the Inquiry Committee must not participate in the Council's consideration of the report or in any other deliberations of the Council related to the matter.

Clarification

12 If the Council is of the opinion that the Inquiry Committee's report requires a clarification or that a supplementary inquiry or investigation is necessary, it may refer all or part of the matter back to the Inquiry Committee with directions.

Rapport du conseil**Council Report****Rapport des conclusions du Conseil****Report of conclusions to Minister**

13 Le directeur exécutif du Conseil remet au juge une copie du rapport des conclusions du Conseil présenté au ministre conformément à l'article 65 de la Loi.

13 The Council's Executive Director must provide the judge with a copy of the report of its conclusions that the Council presented to the Minister in accordance with section 65 of the Act.

COUR FÉDÉRALE**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

DOSSIERS : T-733-15, T-2110-15, T-423-17 et T-409-18

INTITULÉ : L'HONORABLE MICHEL GIROUARD c LE
PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA ET AL

LIEU DE L'AUDIENCE : MONTRÉAL (QUÉBEC)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 27 JUIN 2018

ORDONNANCE ET MOTIFS : LE JUGE SIMON NOËL

DATE DES MOTIFS : LE 29 AOÛT 2018

COMPARUTIONS :

Me Gérald R. Tremblay
Me Louis Masson
M. Guillaume Renaud, Stagiaire

POUR LE DEMANDEUR (INTIMÉ)

Me Claude Joyal
Me Pascal Guay

POUR LA DÉFENDERESSE (INTIMÉ)
(LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU CANADA)

Me Ronald Caza
Me Gabriel Poliquin
Me Alyssa Tomkins

POUR LA PARTIE (REQUÉRANTE) (LE CONSEIL
CANADIEN DE LA MAGISTRATURE)

MISE EN CAUSE
(LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC)

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Me Gérald R. Tremblay
McCarthy Tétrault
Montréal (Québec)

POUR LE DEMANDEUR (INTIMÉ)

Me Louis Masson et
M. Guillaume Renaud, Stagiaire

Joli-Cœur Lacasse, Avocats
Québec (Québec)

William F. Pentney
Sous-procureur général du Canada

Caza Saikaley
Ottawa (Ontario)

Me Jean-Yves Bernard
Bernard, Roy (Justice – Québec)

POUR LA DÉFENDERESSE (INTIMÉE)
(LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU CANADA)

POUR LA PARTIE (REQUÉRANTE)
(LE CONSEIL CANADIEN DE LA MAGISTRATURE)

MISE EN CAUSE
(LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC)

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20190516

Dossier : A-269-18

Référence : 2019 CAF 148

**CORAM : LE JUGE PELLETIER
LE JUGE DE MONTIGNY
LA JUGE GLEASON**

ENTRE :

**CONSEIL CANADIEN DE LA
MAGISTRATURE**

appellant

et

**L'HONORABLE MICHEL GIROUARD,
LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU CANADA,
LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC**

intimés

et

**L'ASSOCIATION CANADIENNE DES JUGES DES COURS SUPÉRIEURES,
THE HONORABLE JUSTICE PATRICK SMITH**

intervenants

Audience tenue à Ottawa (Ontario), le 3 mai 2019.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 16 mai 2019.

MOTIFS DU JUGEMENT DE LA COUR :

LA COUR

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20190516

Dossier : A-269-18

Référence : 2019 CAF 148

**CORAM : LE JUGE PELLETIER
LE JUGE DE MONTIGNY
LA JUGE GLEASON**

ENTRE :

**CONSEIL CANADIEN DE LA
MAGISTRATURE**

appellant

et

**L'HONORABLE MICHEL GIROUARD,
LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU CANADA,
LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC**

intimés

et

**L'ASSOCIATION CANADIENNE DES JUGES
DES COURS SUPÉRIEURES, THE
HONORABLE JUSTICE PATRICK SMITH**

intervenants

MOTIFS DU JUGEMENT DE LA COUR

I. SURVOL

[1] Le Conseil canadien de la magistrature (le Conseil ou l'appelant) en appelle du jugement de la Cour fédérale (l'honorable juge Noël), rendu le 29 août 2018 (la Décision), rejetant ses demandes en radiation à l'encontre des demandes de contrôle judiciaire déposées par l'honorable juge Michel Girouard (le juge Girouard). Les demandes sous-jacentes visent diverses décisions prises par le Conseil lors d'enquêtes conduites sous l'égide des articles 63 et suivants de la *Loi sur les juges*, L.R.C. 1985, c. J-1 [la *Loi*], relativement à la conduite du juge Girouard, et notamment le rapport du Conseil recommandant au ministre de la Justice (le ministre) sa révocation.

[2] Le Conseil soutient, pour l'essentiel, que ses rapports et recommandations, ainsi que les décisions prises dans le cours d'une enquête par un Comité d'enquête, ne sont pas sujets au contrôle judiciaire sous l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, c. F-7 [LCF]. Celui-ci ne serait tout simplement pas un « office fédéral » au sens de l'article 2 de cette loi.

[3] Pour les motifs qui suivent, l'appel sera rejeté, sans frais.

II. CONTEXTE FACTUEL ET PROCÉDURAL

A. *Cadre juridique général*

[4] Le paragraphe 99(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (R-U), [L.C. 1867] prévoit que les juges des cours supérieures resteront en fonction durant bonne conduite, mais qu'ils peuvent être révoqués par le gouverneur général sur une adresse du Sénat et de la

Chambre des Communes. En 1971, le législateur a créé le Conseil par des modifications à la *Loi* et l'a habilité à enquêter sur les plaintes visant des juges nommés par le gouvernement fédéral.

[5] L'article 63 de la *Loi* prévoit deux circonstances dans lesquelles le Conseil peut faire enquête sur la conduite d'un juge nommé par le gouvernement fédéral : à la demande du ministre de la Justice ou du procureur général d'une province (63(1) de la *Loi*), ou suite à la réception de toute plainte ou accusation relative à un juge de cour supérieure (63(2) de la *Loi*). La procédure diffère quelque peu selon que le processus est initié en vertu de l'un ou l'autre de ces articles.

[6] Dans les deux cas, un comité d'enquête, composé d'un nombre impair de membres, peut être appelé à se pencher sur la conduite du juge visé. Si le comité inclut des membres du barreau d'une province nommés par le ministre, la majorité des membres du comité doivent être des membres du Conseil (voir le paragraphe 63(3) de la *Loi* et l'article 3 du *Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature sur les enquêtes* (2015), DORS/2015-203 [le *Règlement*]). Les pouvoirs du comité d'enquête sont énoncés au paragraphe 63(4) de la *Loi*. Le comité d'enquête entend la preuve concernant les plaintes ou les allégations et, selon l'article 8 du *Règlement*, il remet au Conseil un rapport dans lequel il consigne les résultats de l'enquête. Ce rapport comprend les conclusions de fait et les conclusions du comité quant à savoir si la révocation du juge devrait être recommandée.

[7] Le Conseil examine ensuite les allégations et se prononce sur leur bien-fondé. Afin de s'acquitter de cette tâche, les articles 10 et 11 du *Règlement* prévoient qu'une formation du Conseil est constituée d'au moins 17 membres du Conseil n'ayant pas participé au processus d'enquête et n'étant pas de la même juridiction que le juge en cause. Il appartient alors au

Conseil de déterminer si le juge visé est inapte à remplir utilement ses fonctions. Il convient de noter, à cet égard, que le président du Conseil, soit le juge en chef du Canada, ne participe pas aux procédures de délibération dans les affaires de conduite des juges.

[8] L'article 65 de la *Loi* dispose que, à l'issue de l'enquête, le Conseil présente au ministre un rapport sur ses conclusions et lui communique le dossier. Le Conseil peut, dans son rapport d'enquête, recommander ou non la révocation du juge.

B. *Cadre factuel*

[9] Le juge Girouard a été nommé à la Cour supérieure du Québec le 30 septembre 2010.

[10] Le 30 novembre 2012, une plainte est déposée au Conseil suite à la transmission d'une vidéo par le Directeur des poursuites criminelles et pénales à l'honorable François Rolland, alors juge en chef de la Cour supérieure. Cette vidéo montrerait, selon la plainte, une transaction impliquant une substance illicite entre l'intimé Girouard, alors avocat, et l'un de ses clients de l'époque.

[11] En octobre 2013, le Conseil a constitué un comité d'examen pour se pencher sur la plainte et faire effectuer une enquête préliminaire par un avocat externe. Le comité d'examen a conclu que, si les allégations sont avérées, elles seraient assez graves pour justifier la révocation du juge.

[12] En février 2014, le Conseil constitue, conformément au paragraphe 63(3) de la *Loi*, un comité d'enquête chargé de se pencher sur la plainte reçue. Le premier comité d'enquête s'est dit incapable de conclure que l'échange capté sur la vidéo impliquait une substance illicite, et ce malgré qu'une majorité de ses membres ait remis en question la fiabilité et la crédibilité du témoignage du juge Girouard. Le comité a donc écarté l'ensemble des allégations portées à son encontre. Le Conseil a par la suite accepté les recommandations du premier comité d'enquête à cet égard.

[13] En juin 2016, les ministres de la Justice du Québec et du Canada ont déposé une plainte conjointe au Conseil visant la conduite du juge Girouard dans le cadre du premier processus disciplinaire. Cette plainte a déclenché l'enquête obligatoire en vertu du paragraphe 63(1) de la *Loi*. Elle a également, par le fait même, mené à la création d'un nouveau comité d'enquête, tel qu'il est prévu au paragraphe 63(3) de la *Loi*.

[14] Le 6 novembre 2017, le second comité d'enquête remet son rapport. Sa conclusion est à l'effet que le juge Girouard est inapte à remplir utilement ses fonctions de juge en raison de l'inconduite dont il s'est rendu coupable à l'occasion de l'enquête du premier comité d'enquête.

[15] Le 20 février 2018, vingt des vingt-trois juges du Conseil ont adopté les constatations du second comité d'enquête et ont conclu que le juge Girouard était inapte à remplir ses fonctions. Les trois juges dissidents ont quant à eux suggéré que le juge ne soit pas révoqué, étant d'avis qu'il n'a pas bénéficié d'une audience équitable dans la mesure où certains membres du Conseil ne pouvaient, en raison de leur unilinguisme, comprendre et évaluer l'ensemble du dossier.

[16] Le juge Girouard a demandé le contrôle judiciaire de la recommandation faite par la majorité du Conseil. Ce recours s'ajoute à quelques autres demandes déposées, au fil des deux enquêtes, à l'encontre de diverses décisions des comités d'enquête et de la décision des deux ministres de la Justice de porter plainte au Conseil.

[17] En réponse, le Conseil a déposé une requête en radiation à l'encontre des demandes en contrôle judiciaire en question, au motif que la Cour fédérale n'a pas compétence pour entendre l'affaire en vertu des articles 2 et 18 de la *LCF*, le Conseil n'étant pas un « office fédéral ».

III. DÉCISION DE LA COUR FÉDÉRALE

[18] Le 29 août 2018, le juge Simon Noël de la Cour fédérale a rejeté les requêtes en radiation du Conseil. Il en est venu à la conclusion, au terme de son analyse, que le Conseil et son comité d'enquête sont des offices fédéraux selon les termes de l'article 2 de la *LCF* (Décision aux par. 61-111). Selon lui, les pouvoirs d'enquête du Conseil découlent non pas de la Constitution, mais bien de la *Loi* (au par. 81). De plus, ces pouvoirs appartiendraient au Conseil à titre d'institution, et non aux juges en chef individuellement de par leur statut (*Ibid*). Le juge a aussi rejeté l'idée voulant que les alinéas 63(4)*a*) et *b*) de la *Loi* accordent au Conseil le statut de cour supérieure. Ceux-ci viseraient seulement, à son avis, à reconnaître l'immunité du Conseil et des juges enquêteurs, à leur attribuer les pouvoirs de citer à comparaître et de contraindre à témoigner, ainsi qu'à accorder aux juges faisant l'objet d'une enquête une protection quant à leur témoignage (au par. 156). Le juge a aussi rejeté les prétentions du Conseil voulant que les rapports et recommandations du Conseil ne constituent pas des décisions révisables selon l'article 18 de la *LCF* (au par. 172).

IV. QUESTIONS EN LITIGE

[19] Le présent appel soulève les questions suivantes :

1. Le Conseil et ses comités d'enquête sont-ils des offices fédéraux soumis à la juridiction de la Cour fédérale en contrôle judiciaire?
2. Les rapports et recommandations du Conseil constituent-ils des décisions révisables?

[20] L'avis d'appel et le mémoire des faits et du droit du Conseil soulèvent une autre question, à savoir la crainte raisonnable de partialité du juge. Lors de l'audition de l'appel, le Conseil n'a pas fait mention de cette question et ne s'en est pas remis à son mémoire à ce sujet. Le procureur du juge Girouard et le Procureur général du Canada (PGC), à leur tour, ont passé cette question sous silence. Compte tenu de ces circonstances, cette Cour considère que ce motif d'appel a été abandonné. Au demeurant, rien dans les prétentions écrites de l'appelant ne permettait de renverser la forte présomption d'impartialité du juge, telle que consacrée dans l'arrêt *Bande indienne Wewaykum c. Canada*, 2003 CSC 45 au par. 59.

[21] Les deux questions en litige seront traitées tour à tour.

V. QUESTIONS PRÉLIMINAIRES

[22] Avant de statuer sur le fond, il y a deux questions préliminaires à examiner. Deux requêtes ont été présentées au début de l'audition de l'appel. La première, déposée par le juge Girouard, demande que soit ajoutée au dossier d'appel une copie de la demande de contrôle judiciaire amendée en vertu de la permission accordée par le juge Simon Noël à titre de juge de

gestion d'instance. Puisque les autres parties ne s'y opposaient pas, la requête a été accueillie séance tenante.

[23] Par contre, la deuxième requête n'a pas fait l'unanimité. Par cette requête, l'appelant demande à la Cour de lui permettre de présenter un nouvel élément de preuve sur une question de fait en vertu de l'article 351 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106. La preuve en cause est le procès-verbal de la Conférence annuelle des juges en chef du Canada, qui a eu lieu alors que le Parlement procédait à l'étude des amendements à la *Loi* qui ont établi le Conseil. Il ressort de ce procès-verbal qu'au cours de cette réunion, l'honorable juge Fauteux, alors juge en chef du Canada, aurait expliqué que le paragraphe 32(4), maintenant 63(4) de la *Loi*, avait été modifié pour prévenir la possibilité que le Conseil soit assujéti au pouvoir de révision de la Cour fédérale.

[24] L'appelant fait valoir que cette preuve satisfait aux critères applicables à la recevabilité de nouveaux éléments de preuve aux termes de la Règle 351, tels qu'ils sont exposés dans l'arrêt *Brace c. Canada*, 2014 CAF 92 au par. 11 :

(1) *On ne devrait généralement pas admettre un élément de preuve qui, avec diligence raisonnable, aurait pu être produit au procès. [...]*

(2) *L'élément de preuve doit être pertinent, en ce sens qu'il doit porter sur une question décisive ou potentiellement décisive quant au procès. [...]*

(3) *L'élément de preuve doit être plausible, en ce sens qu'on puisse raisonnablement y ajouter foi. [...]*

(4) *Elle doit être telle que si l'on y ajoute foi, on puisse raisonnablement penser qu'avec les autres éléments de preuve produits au procès, elle aurait influé sur le résultat. [...]*

(Voir aussi *Shire Canada Inc. v. Apotex Inc.*, 2011 FCA 10.)

[25] Puisque tous ces critères doivent être remplis, il suffit que l'un d'eux ne le soit pas pour que la requête soit rejetée.

[26] L'appelant désire, en se fondant sur cette preuve, démontrer que l'intention du législateur, lorsqu'il a modifié le texte du paragraphe 63(4) de la *Loi* pour inclure l'expression « est réputé constituer une juridiction supérieure » était de soustraire l'appelant à la compétence de la Cour fédérale quant à la révision judiciaire.

[27] Or, comme le juge l'a bien noté aux paragraphes [138] et [140] de ses motifs, le fonctionnaire au sein du ministère de la Justice qui témoignait devant le comité parlementaire a expliqué que le but d'amender le projet de loi pour y insérer la mention « réputé constituer une juridiction supérieure » était « d'accorder aux juges [...] la protection judiciaire normale dont ils auraient besoin » lors des discussions entourant cet amendement, c'est-à-dire, l'immunité à l'égard des poursuites (Comité permanent de la Justice et questions juridiques, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages*, 28^e parl., 3^e sess., vol. 2 n^o 27 (16 juin 1971) à la p. 27:27). La nouvelle preuve que veut présenter l'appelant vient contredire ce témoignage. D'une part, l'appelant n'a pas démontré que le procès-verbal est authentique et qu'il reflète fidèlement les propos du juge Fauteux; d'autre part, les propos attribués au juge Fauteux ne reflèteraient que son opinion, et ne peuvent d'aucune façon être assimilés à l'intention du législateur. L'on peut donc difficilement dire que cette nouvelle preuve « aurait influé sur le résultat ».

[28] Il convient de souligner, au surplus, que le document en question contredit l'argument principal avancé par l'appelant devant cette Cour, soit que les membres du Conseil tirent leur immunité de la Constitution. En effet, celui-ci laisse plutôt entendre qu'en l'absence de l'actuel

paragraphe 63(4) de la *Loi*, les décisions du Conseil seraient bel et bien soumises au pouvoir de contrôle de la Cour fédérale. Il est donc difficile de conclure, comme l'exige la jurisprudence, que si l'on y ajoutait foi, la preuve nouvelle aurait influé sur le résultat, et ce de manière favorable à l'appelant.

[29] En somme, les critères relatifs à l'admission de nouveaux éléments de preuve n'ont pas été satisfaits. La requête de l'appelant sera donc rejetée.

VI. NORME D'INTERVENTION

[30] La question de savoir si la Cour fédérale avait compétence pour statuer sur les demandes de contrôle judiciaire en litige est une question de droit qui doit être examinée suivant la norme de la décision correcte (*Canada (Gouverneur général en conseil) c. Première Nation Crie Mikisew*, 2016 CAF 311 au par. 18 [*Mikisew CAF*], conf. par 2018 CSC 40; *Spike Marks Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2008 CAF 406 au par. 11, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 30 avril 2009 (33023); *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33 au par. 8).

VII. ANALYSE

A. ***Le Conseil est-il un office fédéral soumis à la juridiction de la Cour fédérale en contrôle judiciaire?***

(1) **Cadre juridique général**

[31] La compétence de la Cour fédérale n'est pas inhérente; elle est d'origine statutaire. Il en découle que, pour que la Cour puisse entendre et trancher une affaire, le législateur doit lui avoir

conféré la compétence voulue (*Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62 au par. 43 [*Telezone*]). De par l'adoption de l'article 18 de la *LCF*, le législateur a accordé à la Cour fédérale la compétence exclusive pour contrôler les actes posés ou les décisions prises par un « office fédéral », hormis ceux à l'égard desquels la Cour d'appel fédérale a expressément compétence au titre de l'article 28. L'article 18.1 de la *LCF* expose la portée des recours disponibles dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire présentée par le procureur général ou par une partie intéressée.

[32] Le terme « office fédéral » désigne généralement un « organisme exerçant une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi ou par une ordonnance prise en vertu d'une prérogative royale » (*Mikisew Cree First Nation c. Canada (Gouverneur général en conseil)*, 2018 CSC 40 au par. 18 [*Mikisew CSC*]). Plus précisément, l'article 2 de la *LCF* définit ainsi cette notion :

2 (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

office fédéral Conseil, bureau, commission ou autre organisme, ou personne ou groupe de personnes, ayant, exerçant ou censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale ou par une ordonnance prise en vertu d'une prérogative royale, à l'exclusion de la Cour canadienne de l'impôt et ses juges, d'un organisme constitué sous le régime d'une loi provinciale ou d'une personne ou d'un groupe de personnes nommées aux termes d'une loi provinciale ou de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

2 (1) In this Act,

federal board, commission or other tribunal means any body, person or persons having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament or by or under an order made pursuant to a prerogative of the Crown, other than the Tax Court of Canada or any of its judges, any such body constituted or established by or under a law of a province or any such person or persons appointed under or in accordance with a law of a province or under section 96 of the *Constitution Act, 1867*;

[33] La Cour suprême du Canada a affirmé, au sujet de cette définition, qu'elle est « très large » et qu'elle dépasse « largement l'idée qu'on se fait généralement de ce concept » (*Telezone* aux par. 3 et 50).

[34] Aux fins de déterminer si un organisme est un « office fédéral » au sens de l'article 2 de la *LCF*, cette Cour a établi un test en deux étapes. En effet, selon *Anisman c. Canada (Agence des services frontaliers)*, 2010 CAF 52 [*Anisman*], il revient à la Cour « de déterminer la nature de la compétence ou du pouvoir » invoqué par l'organisme, et de se pencher ensuite sur « la source ou l'origine » de cette compétence ou pouvoir (au par. 29; *Mikisew CSC* au par. 109).

[35] Il convient aussi de noter que le législateur a modifié à plusieurs reprises la définition d'« office fédéral » aux fins d'exclure explicitement des organismes qui pourraient autrement être visés par elle. C'est le cas notamment du Sénat, de la Chambre des communes, de tout comité ou membre de l'une des chambres, et des commissaires à l'éthique de ces institutions à l'égard de l'exercice de leurs pouvoirs sous la *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. 1985, c. P-1 (voir le paragraphe 2(2) de la *LCF*).

(2) **Discussion**

a) ***Les critères de l'arrêt Anisman***

[36] Le juge de la Cour fédérale a énoncé le test de l'arrêt *Anisman* au paragraphe [96] de ses motifs. Étudiant le schème législatif en litige à la lumière de ces critères jurisprudentiels, il a conclu que le Conseil et ses comités exercent des pouvoirs de nature inquisitoire (au par. 97), similaires à ceux dont dispose une commission d'enquête constituée sous la *Loi sur les enquêtes*

L.R.C. 1985, c. I-11 [*Loi sur les enquêtes*] (au par. 83). Il a aussi jugé que ces pouvoirs trouvent leur source aux seuls articles 60(2)c) et d), 63(1) et 63(4) de la *Loi*, soit une « loi fédérale » au sens de l'article 2 de la *LCF* (au par. 97).

[37] L'appelant s'en prend aux conclusions du juge tant sur la question de (i) la source des pouvoirs exercés, que (ii) de la nature de ceux-ci. Ces critiques seront considérées tour à tour. La « source » des pouvoirs étant le « facteur principal » pour juger si un décideur est visé par la définition d' « office fédéral », cette question sera traitée en premier lieu (*Mikisew* CSC au par. 109; Donald J.M. Brown et l'honorable John M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, feuilles mobiles, Toronto: Thomson Reuters Canada Limited, 2018, aux pp. 2-50, 2-51).

(i) **La source des pouvoirs**

[38] Se fondant sur l'arrêt *Ruffo c. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 R.C.S. 267 [*Ruffo*], l'appelant argue que les pouvoirs en litige ici sont « inhérents » à l'exercice par ses membres de leurs fonctions. Il en résulterait, selon lui, que ces pouvoirs sont d'origine constitutionnelle, et qu'ils ne sont donc pas prévus par une « loi fédérale » au sens où l'entend l'article 2 de la *LCF*.

[39] Ces prétentions ne résistent pas à l'analyse.

[40] Le juge a eu tout à fait raison de conclure que l'unique source des pouvoirs du Conseil et de ses comités est la *Loi*, à ses articles 60(2)c) et d), 63(1) et 63(4). Sans l'adoption de la *Loi* par le législateur fédéral, le Conseil n'existerait tout simplement pas. Notons, d'ailleurs, que son

existence ne remonte qu'à 1971; avant cette date, la discipline judiciaire était confiée à des commissions d'enquête *ad hoc* mises sur pied par le gouverneur en conseil. Tout porte à croire, de plus, que si les rôles et composition du Conseil devaient être modifiés, c'est au Parlement, et non au Conseil lui-même, qu'il reviendrait d'apporter, par voie législative, ces changements. Le seul pouvoir accordé au Conseil à cet égard, au paragraphe 61(3) de la *Loi*, est celui d'adopter des règlements administratifs visant à régir la procédure relative à ses réunions et à ses enquêtes.

[41] Comme le note avec raison l'intimé PGC, l'analyse de l'arrêt *Anisman* implique que cette Cour s'attarde à la source des pouvoirs conférés à l'*organisme* qui les exerce – ici le Conseil, et non aux membres qui le composent. Quoi qu'il en soit, même si l'on devait tenir compte des pouvoirs confiés aux juges en chef, la même conclusion s'impose en l'espèce.

[42] L'argument de l'appelant voulant que ses pouvoirs soient d'origine constitutionnelle, puisqu'inhérents à la fonction de juge en chef, s'appuie sur le passage suivant de l'arrêt *Ruffo* :

[57] [...] Il ne faut pas perdre de vue [...] qu'une vaste part du rôle du juge en chef, en ce qui a trait au maintien d'une justice de qualité, s'est définie au cours des ans par petites touches, à la manière de la règle prétorienne. Nombreux sont ses aspects qui relèvent de la tradition judiciaire, loin de toute transposition en termes législatifs. Aussi l'absence de textes explicites en matière de déontologie, jusqu'à une époque somme toute récente, ne nous autorise-t-elle pas à douter de la continuité qui a marqué l'évolution des responsabilités du juge en chef à cet égard. Dans cette perspective, on ne saurait prétendre que les pouvoirs de supervision qui lui sont confiés aux termes de l'art. 96 [de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.Q. c. T-16 alors en vigueur] sont le fruit d'une attribution spontanée de la part du législateur; à mon sens, ils doivent plutôt être perçus comme l'expression d'une réalité conforme à la pratique générale et aux développements graduels de l'histoire.

[58] En conformité avec ces propos, [...] l'auteur américain [Geyh] avance la proposition selon laquelle les pouvoirs de supervision du juge en chef à l'égard de la déontologie sont inhérents à l'exercice de ses fonctions et ne requièrent aucune attribution par le biais de dispositions législatives spécifiques. [...] J'y souscris. [Soulignement dans l'original.]

[43] Or, il convient, pour en comprendre la teneur réelle, de replacer cet extrait de l'arrêt *Ruffo* dans son contexte initial. Ces commentaires étaient formulés par le juge Gonthier, au nom de la majorité, en réponse à l'argument voulant que le juge en chef de la Cour du Québec ne devrait pas pouvoir adresser lui-même une plainte contre un juge de sa juridiction devant le Conseil de la magistrature, en ce que cela irait à l'encontre des principes d'impartialité et d'indépendance judiciaire. C'est dans ce contexte bien particulier qu'ont été faites, et que doivent être comprises, les observations reproduites ci-haut. Cela ressort d'ailleurs clairement du paragraphe qui les suit :

[59] Il nous faut reconnaître, en effet, que le juge en chef, en tant que *primus inter pares* au sein de la cour dont il voit au bon fonctionnement à tous autres égards, occupe une position privilégiée pour veiller au respect de la déontologie judiciaire. D'une part, en raison même du rôle de coordonnateur qui est le sien, il se trouve que les événements susceptibles de soulever des questions d'ordre déontologique sont plus facilement amenés à son attention. D'autre part, du fait même de son statut, le juge en chef s'avère fréquemment le mieux placé pour traiter de ces questions délicates, soulageant par le fait même les autres juges de la cour de la difficile tâche de porter plainte à l'endroit de l'un de leurs collègues, le cas échéant. En somme, le pouvoir de porter plainte relève intrinsèquement de la responsabilité du juge en chef en ce domaine et il ne s'agirait pas que ce dernier, pour s'assurer de ses obligations à cet égard, agisse sous le couvert d'une autre personne, que celle-ci soit juge ou encore issue d'un milieu étranger à la magistrature.

[Soulignements ajoutés.]

[44] On comprend de ce passage que le seul pouvoir inhérent du juge en chef identifié par la Cour suprême dans *Ruffo* quant à la discipline judiciaire est celui de *porter plainte* contre l'un des juges sous sa supervision. Rien ne laisse croire que ce pouvoir devrait nécessairement inclure celui d'enquêter sur une telle plainte. Cela est sans compter, par ailleurs, que lorsque le juge en chef agit de la sorte, il le fait en raison de son rôle de coordonnateur de la cour de sa division. En d'autres termes, si ce pouvoir est « inhérent », il l'est à ses fonctions de juge en chef, soit des fonctions essentiellement administratives (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de*

l'Immigration) c. *Tobiass*, [1997] 3 R.C.S. 391 au par. 99), et non à ses fonctions de juge (auquel cas chaque juge se verrait accorder ce pouvoir). Il n'est pas davantage mentionné, dans cet arrêt, qu'un juge en chef posséderait un tel pouvoir à l'égard de juges autres que ceux de sa cour; or, les pouvoirs du Conseil ne font pas l'objet d'une telle limite.

[45] Qui plus est, la Cour dans *Ruffo* n'a jamais évoqué, et ce contrairement aux prétentions de l'appelant au paragraphe [44] de son mémoire, une quelconque « origine constitutionnelle » aux fonctions des juges en chef. Il est d'ailleurs intéressant de noter, à cet égard, qu'à aucun moment dans cet arrêt la Cour ne mentionne l'article 96 de la *L.C. 1867*. Bref, l'appelant fait dire à la décision de la Cour dans *Ruffo* quelque chose qu'elle n'a pas dit.

[46] En somme, le pouvoir d'enquête du Conseil est strictement statutaire. Cela signifie que, si la *Loi* venait à être abrogée, le Conseil et, à plus forte raison, les juges en chef ne seraient pas habilités à mener des enquêtes, à convoquer des témoins et à les contraindre à déposer des éléments de preuve lors de ces enquêtes. La seule procédure prévue par la Constitution pour destituer un juge d'une Cour supérieure est celle qu'énonce le paragraphe 99(1) de la *L.C. 1867*.

(ii) La nature des pouvoirs

[47] L'appelant prétend, quant à ce second critère, que les pouvoirs et compétences de ses membres sont de nature judiciaire. À ce titre, soumet l'appelant, l'exercice de ces pouvoirs ne serait pas assujéti au contrôle judiciaire. L'appelant attire notamment l'attention de cette Cour, au soutien de cet argument, sur divers passages des arrêts *Therrien (Re)*, 2001 CSC 35 [*Therrien*] et *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673 [*Valente*]. Il affirme aussi que le juge de première

instance aurait eu tort de distinguer la présente affaire de l'arrêt *Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien c. Ranville et autre*, [1982] 2 R.C.S. 518 [*Ranville*] au seul motif que les pouvoirs du Conseil sont exercés collectivement. L'appelant argue, au surplus, que la possibilité pour les membres du Conseil d'avoir recours à des remplaçants, ainsi que le fait pour des avocats de siéger sur les comités d'enquête mis sur pied par le Conseil, n'est aucunement déterminante.

[48] Ces arguments se doivent d'être rejetés.

(iii) **Pouvoirs de nature inquisitoire**

[49] Le juge était bien fondé de conclure que le pouvoir exercé par le Conseil « sur la conduite des juges et de certains fonctionnaires nommés à titre inamovible est de nature inquisitoire », que c'est un « pouvoir d'enquête » (Décision au par. 97). En effet, l'alinéa 60(2)c) de la *Loi*, d'où le Conseil tire sa compétence en l'espèce, lui accorde en termes très clairs le pouvoir « de procéder aux enquêtes visées à l'article 63 [de la *Loi*] ». Ce pouvoir est encadré par les articles 63 et 64, lesquels se retrouvent à la section de la *Loi* intitulée « Enquêtes sur les juges ». Comme le note avec raison le juge Girouard, les sous-titres des paragraphes applicables (« Enquêtes facultatives », « Enquêtes obligatoires », « Pouvoirs d'enquête », etc.) témoignent aussi de la nature des pouvoirs octroyés au Conseil et ses comités (Mémoire des faits et du droit du juge Girouard au par. 39).

[50] Tel que le souligne le juge au paragraphe [83] de sa décision, cette interprétation est par ailleurs supportée par un rapport produit par le Conseil lui-même en mars 2014, lequel souligne que les pouvoirs d'enquête en question sont « semblables » à ceux dont dispose une commission

d'enquête en vertu de la Loi sur les enquêtes (Conseil canadien de la magistrature, Examen du processus de la conduite judiciaire par le Conseil canadien de la magistrature : document de travail, Ottawa, Canada, 2014, à la p. 51). Ce rapport précise que :

[...] [L]e cadre législatif semble indiquer que le processus d'examen de la conduite des juges du [Conseil] est de nature inquisitoire. En vertu de la [Loi], un comité d'enquête est constitué afin de déterminer si un juge de nomination fédérale est inapte à remplir utilement ses fonctions. La [Loi] confère des pouvoirs d'enquête au comité d'enquête, y compris le pouvoir de citer des témoins et de les obliger à déposer sous la foi du serment et à produire des documents, ainsi que le pouvoir de contraindre les témoins à comparaître, le comité étant investi à cet égard des pouvoirs d'une juridiction supérieure. Ces pouvoirs sont semblables à ceux dont dispose une commission d'enquête en vertu de la Loi sur les enquêtes. Un comité d'enquête n'a aucun pouvoir explicite d'imposer des sanctions. [...] [Soulignements ajoutés; notes de bas de page omises.]

[51] La distinction qu'il convient de tracer entre des pouvoirs « d'enquête » et des pouvoirs « judiciaires » a fait l'objet d'une discussion dans *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 (C.A.). Bien que formulés dans un contexte distinct, soit celui de déterminer quel critère devrait s'appliquer pour évaluer des allégations de partialité quant à l'exercice de l'un ou l'autre de ces pouvoirs, les commentaires de cette Cour à cet égard demeurent pertinents :

[...] Une enquête publique n'est pas du tout un procès civil ou criminel. Dans un procès, le juge assume un rôle juridictionnel et seules les parties ont la responsabilité de présenter la preuve. Dans une enquête, les commissaires sont dotés de vastes pouvoirs d'enquête pour accomplir leur mandat d'enquête. Les règles de preuve et de procédure sont donc considérablement moins contraignantes dans le cas d'une commission d'enquête que dans le cas d'une cour de justice. Les juges décident des droits visant les rapports entre les parties, une commission d'enquête ne peut que « faire enquête » et « faire rapport » [...] Les juges peuvent imposer des sanctions pécuniaires ou pénales; la seule conséquence susceptible de découler d'une conclusion défavorable de la Commission d'enquête sur la Somalie est que des réputations pourraient être ternies [...] [aux pp. 539-540; références omises.]

[52] Dans ce dossier, le rapport de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie, présidée par le juge Létourneau, avait été considéré comme révisable.

[53] Ces propos furent réitérés par cette Cour dans l'arrêt *Gagliano c. Gomery*, 2011 CAF 217. « [C]ontrairement au commissaire dont la fonction première et essentielle est de chercher, trouver et recueillir les preuves », affirmait alors la Cour, un juge « n'a charge que de soupeser la preuve qui est déjà entre les mains des parties et qui lui est soumise pour évaluation » (au par. 23). Dans cette affaire, la Cour avait implicitement jugé que le rapport émis par le Commissaire Gomery à l'issue de la Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires était révisable par la Cour fédérale en vertu de son pouvoir de contrôle judiciaire.

[54] Ces commentaires concordent d'ailleurs avec ceux du juge Gonthier dans *Ruffo*, quant à la nature des procédures devant un Comité d'enquête formé en vertu d'une version antérieure de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, R.L.R.Q. c. T-16 [LTJ]. Ces derniers méritent d'être reproduits ici :

[72] [...] [L]e Comité a pour mission de veiller au respect de la déontologie judiciaire [...]. Il doit, à cette fin, faire enquête sur les faits pour décider s'il y a eu manquement au Code de déontologie et recommander les mesures qui soient les plus aptes à remédier à la situation. [...] [L]e débat qui prend place devant lui n'est[...] pas de l'essence d'un litige dominé par une procédure contradictoire mais se veut plutôt l'expression de fonctions purement investigatrices, marquées par la recherche active de la vérité.

[73] Dans cette perspective, la véritable conduite de l'affaire n'est pas du ressort des parties mais bien du Comité lui-même, à qui la *LTJ* confie un rôle prééminent dans l'établissement de règles de procédure, de recherche des faits et de convocation de témoins. Toute idée de poursuite se trouve donc écartée sur le plan structurel. [...] [L]a fonction première du Comité est la recherche de la vérité; or celle-ci n'emprunte pas la voie d'un *lis inter partes* mais celle d'une véritable enquête où le Comité, par ses propres recherches, celles du plaignant et du juge qui fait l'objet de la plainte, s'informe de la situation en vue de décider de la

recommandation qui soit la plus adéquate, au regard des circonstances de l'affaire qui lui est soumise.

[Soulignements ajoutés.]

[55] De plus, le juge Girouard a raison de souligner que si les pouvoirs du Conseil et de ses comités étaient réellement de nature judiciaire, le législateur n'aurait pas eu à leur conférer, au paragraphe 63(4) de la *Loi*, les pouvoirs et immunités dont jouissent les juridictions supérieures. Les membres, s'ils agissaient comme juges, auraient possédé *de facto* ces pouvoirs et immunités (Mémoire des faits et du droit du juge Girouard au par. 44). Plus encore, le fait que les membres du Conseil puissent nommer des remplaçants (59(4) de la *Loi*; Décision au par. 86), et que le ministre de la Justice puisse ordonner la levée du huis clos d'une enquête (63(6) de la *Loi*) sont antinomiques avec l'idée que ceux-ci agissent à titre de juge. Le simple fait pour l'appelant d'affirmer que la possibilité de nommer un membre suppléant n'est pas déterminante, sans préciser sa pensée (Mémoire des faits et du droit de l'appelant au par. 66) ne suffit pas pour établir que le juge a erré.

[56] Sur la base de ce qui précède, les arguments mis de l'avant par l'appelant ne démontrent pas que le juge s'est mépris en concluant, comme il l'a fait, que le rôle accordé au Conseil par la *Loi* ne s'apparente pas au rôle que le juge peut jouer dans une cour de justice. Il s'ensuit que la thèse de l'appelant voulant que les pouvoirs de ses membres sont « de nature judiciaire » et qu'à ce titre, leur exercice ne serait pas assujéti au contrôle judiciaire doit être rejetée.

[57] Il convient néanmoins, avant de clore cette discussion, de s'attarder brièvement aux arguments de l'appelant fondés sur les arrêts *Therrien*, *Valente* et *Ranville* de la Cour suprême.

(iv) **Enquête judiciaire**

[58] L'appelant appuie aussi sa thèse, voulant que ses membres exercent une fonction « judiciaire », sur le passage suivant de l'arrêt *Therrien* de la Cour suprême :

[39] ... [L]a procédure de destitution d'un juge mise en place par la *Loi sur les tribunaux judiciaires* s'inscrit dans le contexte plus général du respect des exigences constitutionnelles en matière d'indépendance de la magistrature. En effet, le caractère décisionnel et judiciaire du rapport de la Cour d'appel est une des conditions qui assurent la constitutionnalité de la procédure de destitution des juges prévue par la *L.T.J.* [...] Pour satisfaire à [la] garantie [de l'inamovibilité de fonction] en matière de révocation des juges des cours provinciales, il faut répondre aux deux critères suivants : (1) la révocation doit être faite pour un motif déterminé lié à la capacité du juge d'exercer ses fonctions judiciaires; et (2) une enquête judiciaire doit être prévue pour établir que ce motif existe dans le cadre de laquelle le juge visé doit avoir l'occasion de s'y faire entendre [...] La Cour d'appel constitue, pour la province de Québec, ce forum judiciaire.

[Soulignement dans l'original; références omises.]

[59] S'appuyant sur la décision de la Cour du Banc de la Reine d'Alberta dans *R. v. Campbell*, [1995] 2 W.W.R. 469 [*Campbell*], l'appelant soumet que l'emploi des termes « enquête judiciaire » par la Cour dans *Therrien et Valente* visait à indiquer la nécessité, pour assurer l'idée d'indépendance judiciaire consacrée à l'article 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, soit la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, à l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada (R.-U.)*, 1982, c. 11, qu'une enquête menant à la révocation d'un juge soit conduite par des juges. Il en résulterait, selon l'appelant, que les pouvoirs exercés par ces magistrats sont nécessairement « de nature judiciaire ». Cet argument n'est pas convaincant.

[60] D'emblée, il convient de noter que la décision *Campbell*, citée par l'appelant au soutien de sa thèse voulant que les termes « enquête judiciaire » visent nécessairement une procédure

conduite par des juges, a été renversée par la Cour suprême dans le cadre du *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3 [Renvoi]. En effet, la Cour suprême avait conclu que, dans la mesure où le juge n'était même pas saisi de la question traitée dans les passages cités par l'appelant, soit la constitutionnalité des dispositions encadrant la révocation des juges, il ne pouvait en aucun cas décider, « de sa propre initiative, d'examiner la constitutionnalité de ces dispositions, encore moins [de] les déclare[r] inopérantes » (aux par. 263-264). Cette observation mine non seulement l'autorité de la décision *Campbell* mais aussi celle de la décision de la Cour d'appel du Québec dans *Québec (Conseil de la magistrature) c. Québec (Commission d'accès à l'information)*, [2000] R.J.Q. 638 (QCCA) dans la mesure où celle-ci se fonde, aux paragraphes [96-97] de ses motifs, sur *Campbell*.

[61] Cela étant dit, même en admettant que le juge dans *Campbell* ait eu raison de conclure que par « enquête judiciaire » la Cour suprême entendait une procédure conduite par des juges, cela n'a aucune incidence en l'espèce. Deux raisons mènent à ce constat.

[62] D'une part, il convient de noter que les commentaires formulés par le juge Le Dain sur la nécessité d'une « enquête judiciaire » l'étaient dans le cadre d'une discussion sur le processus de révocation des juges de cours provinciales, et non des juges de cours supérieures. Cela a une grande importance dans la mesure où le processus relatif aux juges de cours supérieures est seul soumis à l'exigence, posée par l'article 99 de la *L.C. 1867*, que la révocation soit faite par le gouverneur général sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes. Cette condition assure aux juges des cours supérieures, écrivait le juge Le Dain dans l'arrêt *Valente*, « ce qui est généralement considéré comme le plus haut degré d'inamovibilité » possible (à la p. 695). Or,

c'est précisément l'absence de cette protection dans le processus de révocation provincial qui, de l'avis du juge dans *Campbell*, justifiait que l'on recourt à une « enquête judiciaire ». Selon lui :

[TRADUCTION]

Les remarques du juge Le Dain dans ces passages mettent en évidence l'enquête judiciaire comme importante protection de l'inamovibilité dans les situations où est conféré à l'exécutif le pouvoir de destitution. L'enquête y est présentée comme un substitut à la protection garantie aux juges de cours supérieures par l'article 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, aux termes duquel un tel juge ne peut être révoqué que sur une adresse du Sénat et de la Chambre des communes. [. . .] Si cette question n'est pas examinée dans le cadre d'une procédure empreinte « de la solennité, de la lourdeur et de la visibilité » des débats à l'Assemblée législative et que la décision finale incombe plutôt à un organe non judiciaire [. . .], il n'est pas surprenant que l'enquête conçue par le juge Le Dain comme substitut à la restriction de ce pouvoir soit une « enquête judiciaire ». Par ces termes, il devait entendre une enquête menée par des personnes qui jouissent elles-mêmes de l'inamovibilité à titre de juges [. . .]

[Soulignement ajouté]

[63] Si l'on accepte ce raisonnement, l'exigence d'une « enquête judiciaire » ne s'appliquerait tout simplement pas au présent litige, portant sur le processus de révocation des juges des cours supérieures et soumis à l'article 99 *L.C. 1867*. Cette disposition ne fait aucune mention d'une « enquête judiciaire », et il ne convient pas d'y ajouter ces termes. Il est d'ailleurs intéressant de noter que, s'il en était autrement, la présence de non-juges sur les comités d'enquête du Conseil pourrait se révéler problématique.

[64] D'autre part, même en admettant que le processus menant à la révocation d'un juge d'une cour supérieure se doit également d'être conduit par des magistrats, cela ne signifierait pas nécessairement que ceux-ci agissent en leur qualité de juge lorsqu'ils siègent au Conseil. Il n'y a en effet rien d'incongru à ce qu'un organisme formé en tout ou en partie de magistrats puisse être assujéti au pouvoir de contrôle judiciaire. Comme le note l'intervenant Smith, c'est le cas

notamment du Tribunal des revendications particulières (*Loi sur le Tribunal des revendications particulières*, L.C. 2008, c. 22, par. 6(2)) et du Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles (*Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, L.C. 2005, c. 46, par. 20.7(1)).

[65] Qui plus est, on peut s'interroger à savoir si l'interprétation par le juge dans *Campbell* des termes « enquête judiciaire » est la bonne. On pourrait en effet penser, au regard des arrêts cités par la Cour dans *Therrien*, que celle-ci entendait simplement référer par ces termes aux exigences d'ordre procédural devant être respectées dans le processus menant à la révocation d'un juge. Cela ressort notamment de l'extrait de l'arrêt *Valente* auquel réfère le paragraphe cité plus haut :

[Dans le cadre du processus de révocation de la Loi,]le juge doit avoir la possibilité de se faire entendre, personnellement ou par avocat, et de contre-interroger des témoins et de produire une preuve. [...] [Quant aux dispositions encadrant l'inamovibilité des juges provinciaux, celles-ci] prévoient qu'un juge de cour provinciale ne peut être révoqué avant l'âge de la retraite que pour un motif déterminé. Une enquête judiciaire est aussi prévue pour établir si ce motif existe, le juge visé devant avoir pleinement l'occasion de s'y faire entendre [...]

...

En somme, [...] [la disposition fait] ressortir ce qu'on peut raisonnablement percevoir comme les conditions essentielles de l'inamovibilité [...]: que le juge ne puisse être révoqué que pour un motif déterminé, et que ce motif fasse l'objet d'un examen indépendant et d'une décision selon une procédure qui offre au juge visé toute possibilité de se faire entendre. L'essence de l'inamovibilité [...] est que la charge soit à l'abri de toute intervention discrétionnaire ou arbitraire de la part de l'exécutif ou de l'autorité responsable des nominations.

[*Valente* aux pp. 695, 696 et 698; soulignements ajoutés.]

[66] Un constat similaire s'impose à la lecture du paragraphe [115] du *Renvoi*, lequel est aussi mentionné dans le passage précité de *Therrien*. Y est réitérée l'exigence, énoncée dans *Valente*, d' « une enquête judiciaire [...] [où] le juge visé a pleinement l'occasion de se faire entendre ».

[67] Or, il va sans dire que le simple fait que des garanties procédurales soient exigées dans le cadre d'un processus particulier ne signifie aucunement que ce processus résulte nécessairement de l'exercice par le décideur d'un pouvoir judiciaire à l'abri d'un contrôle sous l'article 18.1 de la *LCF*. Bien au contraire, il s'avère que l'ensemble des offices fédéraux visés par l'article 2 de la *LCF* sont tenus, dans leur prise de décision, de tenir compte de l'équité procédurale, quoiqu'à des degrés variables en fonction de chaque cas (*Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817).

[68] En somme, la référence par la Cour dans *Therrien* à la notion d' « enquête judiciaire » ne mène pas à la conclusion que les membres du Conseil exercent des fonctions « judiciaires ».

(v) **L'affaire *Ranville***

[69] L'appelant fonde également sa thèse voulant que les membres du Conseil exercent une fonction « de nature judiciaire » sur le passage suivant de l'arrêt *Ranville* (à la p. 527) :

[...] [C]haque fois qu'une loi confère un pouvoir à un juge ou à un fonctionnaire d'une cour visés à l'art. 96 [de la *L.C. 1867*], il doit être considéré comme un pouvoir qui peut être exercé par ce juge ou ce fonctionnaire en sa qualité officielle de représentant de la cour, à moins d'une disposition expresse en sens contraire.

[70] Le juge a eu raison de distinguer l'arrêt *Ranville* de l'espèce au motif que les pouvoirs accordés au juge dans cette affaire lui étaient personnellement dévolus, alors que ceux conférés

au Conseil le sont à titre institutionnel. En effet, la disposition habilitante dans *Ranville*, soit le paragraphe 9(4) de l'ancienne *Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1970, c. I-6, disposait que :

9 (4) Le juge de la Cour suprême, de la Cour supérieure, de la cour de comté ou de district, selon le cas, doit enquêter sur la justesse de la décision du registraire, et, à ces fins, peut exercer tous les pouvoirs d'un commissaire en vertu de la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*. Le juge doit décider si la personne qui a fait l'objet de la protestation a ou n'a pas droit, selon le cas, d'après la présente loi, à l'inscription de son nom au registre des Indiens, et la décision du juge est définitive et péremptoire.

[Soulignements ajoutés.]

9 (4) The judge of the Supreme Court, Superior Court, county or district court, as the case may be, shall inquire into the correctness of the Registrar's decision, and for such purposes may exercise all of the powers of a commissioner under Part I of the Inquiries Act; the judge shall decide whether the person in respect of whom the protest was made is, in accordance with this Act, entitled or not entitled, as the case may be, to have his name included in the Indian Register, and the decision of the judge is final and conclusive. [Emphasis added.]

[71] Les pouvoirs accordés par l'article 63 de la *Loi* le sont, à l'inverse, au comité et au Conseil :

63 (1) Le Conseil mène les enquêtes que lui confie le ministre ou le procureur général d'une province sur les cas de révocation au sein d'une juridiction supérieure pour tout motif énoncé aux alinéas 65(2)a) à d).

(2) Le Conseil peut en outre enquêter sur toute plainte ou accusation relative à un juge d'une juridiction supérieure.

(3) Le Conseil peut constituer un comité d'enquête [...].

(4) Le Conseil ou le comité [...] a le pouvoir de :

a) citer devant lui des témoins, les obliger à déposer [...] et à

63 (1) The Council shall, at the request of the Minister or the attorney general of a province, commence an inquiry as to whether a judge of a superior court should be removed from office for any of the reasons set out in paragraphs 65(2)(a) to (d).

(2) The Council may investigate any complaint or allegation made in respect of a judge of a superior court.

(3) The Council may [...] constitute an Inquiry Committee.

(4) The Council or an Inquiry Committee in making an inquiry [...] shall have

(a) power to summon before it any person or witness and to

produire les documents et éléments de preuve qu'il estime nécessaires à une enquête approfondie;

b) contraindre les témoins à comparaître et à déposer, [...]

(5) S'il estime qu'elle ne sert pas l'intérêt public, le Conseil peut interdire la publication de tous renseignements ou documents produits devant lui au cours de l'enquête ou découlant de celle-ci.

[Soulignements ajoutés.]

require him or her to give evidence [...] and to produce such documents and evidence as it deems requisite to the full investigation of the matter into which it is inquiring; and

(b) the same power to enforce the attendance of any person or witness and to compel the person or witness to give evidence [...]

(5) The Council may prohibit the publication of any information or documents placed before it in connection with, or arising out of, an inquiry or investigation under this section when it is of the opinion that the publication is not in the public interest.

[Emphasis added.]

[72] De même, c'est au Conseil que l'article 65 de la *Loi* confère le pouvoir de recommandation

65 (1) À l'issue de l'enquête, le Conseil présente au ministre un rapport sur ses conclusions et lui communique le dossier.

(2) Le Conseil peut, dans son rapport, recommander la révocation s'il est d'avis que le juge en cause est inapte à remplir utilement ses fonctions [...]

[Soulignements ajoutés.]

65 (1) After an inquiry or investigation under section 63 has been completed, the Council shall report its conclusions and submit the record of the inquiry or investigation to the Minister.

(2) Where, in the opinion of the Council, the judge... has become incapacitated or disabled from the due execution of the office of judge... the Council, in its report to the Minister..., may recommend that the judge be removed from office.

[Emphasis added.]

[73] Le juge a donc eu raison de retenir que « le pouvoir d'enquête et [...] de rendre un rapport appartient au [Conseil] et non aux juges en chef individuellement », et que cela distingue la présente affaire de la décision *Ranville* (Décision au par. 89; *Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire de l'enquête sur l'approvisionnement en sang)*, [1997] 2 C.F. 36 (C.A.) aux pp. 51-52). Nous avons affaire, pour reprendre les termes du juge, « à des membres solidaires d'une collectivité qui, à titre d'organisme, rendent un rapport et une conclusion. Au sein du [Conseil], les juges et autres membres se confondent à cette identité collective en entreprenant une enquête. Le [Conseil] a [donc] une identité séparée de ses parties composantes » (par. 88; *Douglas c. Canada*, 2014 CF 299 au par. 84 [*Douglas*]).

[74] Il est aussi intéressant de noter, comme le fait d'ailleurs le juge au paragraphe [81] de ses motifs, que cette interprétation est conforme au rapport du Conseil daté de mars 2014, lequel souligne le fait que la *Loi* confère les pouvoirs d'enquête « à l'ensemble du [Conseil] lui-même » et, plus en amont, que « l'ensemble du [Conseil] présente au ministre de la Justice un rapport sur ses conclusions et peut recommander la révocation du juge » [soulignements du juge] (à la p. 51).

b) ***L'exception relative à l'article 96 de la L.C. 1867***

(i) **La composition du Conseil**

[75] L'appelant soumet, subsidiairement, que le juge aurait erré en s'abstenant de prendre en compte l'exclusion de la définition d'office fédéral à l'article 2 de la *LCF* « d'une personne ou d'un groupe de personnes nommées aux termes [...] de l'article 96 de la [L.C. 1867] ». Selon l'appelant, le fait que la majorité de ses membres représentent des cours supérieures provinciales

ferait de lui un « groupe » visé par cette exception. Rien ne laisse croire, dit l'appelant, qu'un tel groupe doit *uniquement* être composé de personnes nommées sous l'article 96 pour être couvert.

[76] Ces prétentions se doivent d'être rejetées.

[77] C'est à bon droit que le juge a conclu, au paragraphe [84] de ses motifs, que c'est en leur qualité de juge en chef, un rôle « de nature administrative », que les juges siègent au Conseil, et non pas en tant que juges tirant leurs pouvoirs de l'article 96 de la *L.C. 1867*. Tel que discuté précédemment, les compétences et pouvoirs du Conseil en matière de déontologie judiciaire lui sont conférés par la *Loi*. Ceux-ci ne découlent pas du statut de juge de ses membres, tant lorsqu'ils siègent sur un comité d'enquête que lorsqu'ils se prononcent sur le rapport d'un tel comité d'enquête.

[78] Le Conseil n'est, par ailleurs, pas composé exclusivement de juges de cours supérieures aux termes de l'article 96 de la *L.C. 1867*. Certains de ses membres, notamment les juges en chef de la Cour fédérale, de la Cour d'appel fédérale et de la Cour canadienne de l'impôt (59(1)*b*) de la *Loi*), de même que le juge en chef de la Cour d'appel de la Cour martiale du Canada (59(1)*d*) de la *Loi*), ont plutôt été nommés à des cours créées aux termes de l'article 101 de la *L.C. 1867*. Qui plus est, le juge en chef du Canada, lequel est également nommé en vertu de l'article 101 de la *L.C. 1867*, peut choisir d'être remplacé au Conseil par un membre suppléant nommé à partir des juges actuels ou anciens de la Cour suprême du Canada (59(4) de la *Loi*); il en résulte qu'une personne ayant par le passé siégé à une cour créée aux termes de l'article 101 de la *L.C. 1867*, et n'ayant jamais été nommée sous l'article 96 la *L.C. 1867*, peut agir comme membre du Conseil.

Sans compter qu'en vertu du paragraphe 63(3) de la *Loi*, les comités d'enquête du Conseil peuvent être composés en partie d'avocats membres du Barreau (*Douglas* au para. 110).

[79] La prétention de l'appelant voulant que les mots « un groupe de personnes nommées aux termes [...] de l'article 96 de la [L.C. 1867] » à la version française de l'article 2 de la *LCF* puissent désigner un groupe *majoritairement* composé de juges ainsi nommés ne peut être retenue. Accepter cette thèse reviendrait à ajouter le qualificatif « majoritairement » aux termes de l'exception en litige, ce qui serait contraire aux règles d'interprétation des lois (*Murphy c. Welsh; Stoddard c. Watson*, [1993] 2 R.C.S. 1069 à la p. 1078; Pierre-André Côté, *Interprétation des lois*, 4^e éd., Éditions Yvon Blais, Cowansville, 2009, au par. 1043). Le texte de cette disposition est clair. Il n'en ressort aucune intention implicite du législateur justifiant l'ajout d'une telle qualification. Le juge a donc eu raison de conclure que le mot « groupe » implique une notion d'exclusivité.

[80] Il est par ailleurs exact d'affirmer, comme le fait le juge Girouard (Mémoire des faits et du droit du juge Girouard au par. 84), que le législateur avait tout le loisir d'ajouter le Conseil à la liste des organismes et institutions exclus de la définition d' « office fédéral » au paragraphe 2(2) de la *LCF*, tel la Chambre des communes, le Sénat, le conseiller sénatorial en éthique et, dans certains cas, le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique. Or, il ne l'a pas fait.

(ii) **La disposition déterminative**

[81] L'appelant appuie aussi sa thèse sur le paragraphe 63(4) de la *Loi*, lequel dispose que :

63 (4) Le Conseil ou le comité formé pour l'enquête est réputé constituer

63 (4) The Council or an Inquiry Committee in making an inquiry or

une juridiction supérieure; il a le pouvoir de :

a) citer devant lui des témoins, les obliger à déposer verbalement ou par écrit sous la foi du serment — ou de l'affirmation solennelle dans les cas où elle est autorisée en matière civile — et à produire les documents et éléments de preuve qu'il estime nécessaires à une enquête approfondie;

b) contraindre les témoins à comparaître et à déposer, étant investi à cet égard des pouvoirs d'une juridiction supérieure de la province où l'enquête se déroule.

[Soulignements ajoutés.]

investigation under this section shall be deemed to be a superior court and shall have

(a) power to summon before it any person or witness and to require him or her to give evidence on oath, orally or in writing or on solemn affirmation if the person or witness is entitled to affirm in civil matters, and to produce such documents and evidence as it deems requisite to the full investigation of the matter into which it is inquiring; and

(b) the same power to enforce the attendance of any person or witness and to compel the person or witness to give evidence as is vested in any superior court of the province in which the inquiry or investigation is being conducted.

[Underline added.]

[82] Selon l'appelant, ni la version française ni la version anglaise de cet article « n'écartent la possibilité » que le Conseil et ses comités d'enquête soient exclus de la définition d' « office fédéral » (Mémoire des faits et du droit de l'appelant au par. 113). Si le Conseil et ses comités sont réputés constituer des juridictions supérieures, de dire l'appelant, ils sont nécessairement réputés avoir « tous les attributs » d'une telle juridiction (au par. 116). De plus, le fait que le Conseil ne figure pas au paragraphe 35(1) de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, c. I-21 serait sans importance.

[83] Selon l'avis de cette Cour, le juge de la Cour fédérale en est venu à la conclusion bien fondée que l'interprétation que fait l'appelant de cette disposition ne pouvait être retenue.

[84] Comme le souligne avec raison l'intimé PGC, il ne suffit pas, lorsque l'on s'appuie sur un argument de texte, d'affirmer qu'une interprétation particulière est « possible ». Il faut plutôt démontrer que cette interprétation se dégage des termes de la loi, et que celle-ci est conforme au contexte et à l'objet de la loi (Mémoire des faits et du droit du PGC au par. 52). L'appelant n'a pas fait une telle démonstration en l'espèce. En fait, comme l'indique l'intimé PGC, une telle analyse semble plutôt pointer dans la direction inverse.

[85] **Texte.** Le texte du paragraphe 63(4) de la *Loi* a, de tout temps, limité l'utilisation des termes « juridiction supérieure » et « cour supérieure » aux dispositions concernant le pouvoir d'enquête du Conseil (voir aussi, à ce sujet, le paragraphe 32(4) de la *Loi modifiant la Loi sur les juges*, L.C. 1970-71-72, c. 55 (2^e suppl.)). Il n'est pas anodin, au surplus, que le législateur ait employé à cet article les termes « est réputé », plutôt que les verbes « avoir » ou « être ». Ces indices textuels ont d'ailleurs mené deux comités d'enquête du Conseil à rejeter l'idée voulant qu'ils constituent des juridictions supérieures (*Douglas* au para. 116). Cela milite en faveur de la thèse retenue par le juge, voulant que cette disposition n'ait qu'une portée limitée, soit celle d'énumérer les pouvoirs et fonctions du Conseil et du comité d'enquête (Décision au par. 147).

[86] C'est d'ailleurs une interprétation similaire qui a été adoptée par la Cour d'appel du Québec du paragraphe 8(2) de la *Loi sur le tribunal de la concurrence*, L.R.C. 1985, c. 19 (2^e suppl.), lequel dispose que le Tribunal de la concurrence a, à divers égards, « les attributions d'une cour supérieure d'archives » (*Canada (Procureur général) c. Alex Couture Inc.*, [1991] R.J.Q. 2534 (QCCA)). Selon la juge Rousseau-Houle, écrivant pour une cour unanime, le seul fait que le Tribunal soit investi de pouvoirs d'une cour supérieure n'avait « pas pour effet de modifier [son] statut [...] en lui donnant tous les pouvoirs d'une cour supérieure » (à la p. 62).

[87] Si l'intention du législateur était d'attribuer au Conseil tous les attributs d'une cour supérieure, sans exception, il aurait pu le faire de manière plus explicite. D'une part, il lui aurait été possible de faire du Conseil une cour supérieure au sens de l'article 101 de la *L.C. 1867*. C'est cette approche qui a été préconisée pour la Cour d'appel de la cour martiale (*Loi sur la défense nationale*, L.R.C. 1985, c. N-5, art. 236(1)) et les cours fédérales (*LCF* aux art. 3-4). D'autre part, le législateur aurait pu adopter une disposition d'exclusion spécifique. Un bon exemple d'une telle disposition se retrouve au paragraphe 58(3) du *Code canadien du travail*, L.R.C. 1985, c. L-2, lequel dispose en termes on ne peut plus clairs qu'un arbitre nommé en application d'une convention collective et un conseil d'arbitrage « ne constituent pas un office fédéral au sens de [la LCF] ».

[88] **Contexte.** Dans l'optique de déterminer l'intention du législateur, il convient également d'examiner le libellé de la disposition dans son contexte législatif particulier. Cet exercice supporte davantage l'interprétation retenue par le juge plutôt que celle proposée par l'appelant.

[89] Le paragraphe 63(4) se retrouve à la Partie II de la *Loi*, à la section intitulée « Enquêtes sur les juges ». Il suit les dispositions traitant des enquêtes obligatoires, des enquêtes facultatives, ainsi que de la constitution d'un comité d'enquête, et est accompagné en note marginale de la mention « Pouvoirs d'enquête ». Comme le notait à cet égard le juge Mosley dans la décision *Douglas* :

[107] L'emplacement de la disposition déterminative vient aussi appuyer la position selon laquelle la disposition était censée avoir une portée limitée. La disposition ne semble pas être une déclaration indépendante générale concernant le Conseil ou ses comités, mais elle figure au paragraphe quatre de l'article qui traite expressément des enquêtes sur la conduite des juges. Elle constitue le « chapeau » d'un article qui énumère les pouvoirs et les fonctions précis qui ont été conférés au Conseil et aux comités pour faciliter les enquêtes qu'ils mènent.

[90] Le contexte de la *Loi* milite donc à l'encontre de la thèse soutenue par l'appelant ici.

[91] **Objet.** Il est acquis au débat que le paragraphe 63(4) de la *Loi* est une disposition déterminative. Selon la Cour suprême dans l'arrêt *R. c. Verrette*, [1978] 2 R.C.S. 838, une disposition déterminative crée « une fiction légale; elle reconnaît implicitement qu'une chose n'est pas ce qu'elle est censée être, mais décrète qu'à des fins particulières, elle sera considérée comme étant ce qu'elle n'est pas ou ne semble pas être » (à la p. 845; soulignements ajoutés).

[92] L'appelant soutient qu'une fiction légale établie par une disposition déterminative ne peut être réfutée. Il n'a pas tort. Or, là n'est pas la question. Comme le souligne l'auteure Sullivan, « [t]he difficulty that arises in interpreting legal fictions is determining not the force of the fiction, but its scope » (Ruth Sullivan, *Sullivan on the construction of statutes*, 6th ed., (Markham, Ontario: LexisNexis, 2014), au para. §4.108).

[93] C'est en fonction de l'objectif poursuivi par le législateur de par l'adoption de cette disposition que l'étendue de la fiction légale se doit d'être appréciée. En effet, comme le notait cette Cour dans l'arrêt *Sero c. Canada*, 2004 CAF 6, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 8 juillet 2004 (30206), « la fiction légale découlant d'une règle déterminative ne s'applique généralement qu'aux fins de la loi qui la crée » (au par. 41; voir, au même effet, *Re Diamond and Ontario Municipal Board*, [1962] O.J. No. 554 (ONCA) au par. 10; *Douglas* au par. 113). En l'espèce, tout porte à croire que c'est strictement aux fins de l'enquête que la *Loi* dispose que le Conseil et ses comités sont « réputés » constituer une juridiction supérieure. Cet article ne doit pas être interprété de manière à transformer le Conseil en cour supérieure ou à lui en accorder tous les attributs.

(iii) **Indices extrinsèques**

[94] Tel que mentionné plus tôt, et tel que l'indique le juge aux paragraphes [138] et [140] de ses motifs, il ressort des débats parlementaires entourant l'adoption de cette disposition que celle-ci avait pour but « [d]'accorder aux juges lors d'une audience concernant une enquête ou effectuant une investigation, la protection judiciaire normale dont ils auraient besoin » (Comité permanent de la Justice et questions juridiques, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages*, 28^e parl., 3^e sess., vol. 2 n^o 27 (16 juin 1971) à la p. 27:27). Outre la preuve nouvelle, laquelle n'a pas été acceptée, l'appelant n'a déposé devant la Cour aucun extrait suggérant que l'intention du Parlement était plutôt d'accorder au Conseil tous les attributs d'une cour supérieure.

[95] Sinon, l'appelant met une certaine emphase sur la nécessité pour les membres siégeant au Conseil et sur les comités d'enquête d'être « à l'abri de poursuites ». Or, il n'est aucunement contesté qu'ils bénéficient de cette protection. Il existe toutefois une grande distinction entre la protection contre les poursuites, pour les membres à titre personnel, et la protection contre le contrôle judiciaire de décisions rendues dans l'exercice d'un pouvoir d'origine statutaire. L'appelant a tort de confondre ces deux notions dans son argumentaire (Mémoire des faits et du droit de l'appelant aux par. 118-120).

[96] **Conclusion.** En somme, le paragraphe 63(4) de la *Loi* n'a qu'une portée limitée, soit d'établir les pouvoirs du Conseil et d'accorder aux juges la protection normale dont ils ont besoin lors d'une enquête. Il n'a pas pour effet de lui accorder tous les attributs d'une cour supérieure.

c) ***Indépendance, efficacité et primauté du droit***

[97] Ultimement, l'appelant soutient que l'assujettissement de ses décisions au contrôle judiciaire de la Cour fédérale risque de miner l'indépendance de ses membres et que cela soulève la possibilité que le Conseil ne soit plus le seul organe pouvant se prononcer sur la révocation d'un juge. L'appelant conteste aussi le constat du juge voulant que cet assujettissement serve la primauté du droit, et argue que l'efficacité du processus risque d'en être négativement affectée.

[98] Ces arguments sont loin d'être convaincants.

[99] D'abord, l'appelant a tort d'affirmer que l'assujettissement de ses décisions au contrôle judiciaire mine l'indépendance judiciaire. Les prétentions de l'appelant à cet égard sont fondées sur le postulat, écarté ci-dessus, que les membres du Conseil agissent à titre de juges lorsqu'ils siègent au Conseil, et qu'ils exercent alors une fonction judiciaire. Si l'on met de côté cette prémisse erronée, et que l'on voit le Conseil pour ce qu'il est, c'est-à-dire un décideur administratif exerçant des pouvoirs conférés par une loi ordinaire, il n'y a rien de surprenant à ce que la légalité de ses décisions puisse être révisée par la Cour fédérale siégeant en contrôle judiciaire.

[100] L'appelant a donc tort de fonder sa thèse sur la citation de l'arrêt *MacKeigan c. Hickman*, [1989] 2 R.C.S. 796 voulant qu'exiger d'un juge qu'il explique devant un organisme civil « comment et pourquoi il est arrivé à une conclusion judiciaire donnée » (à la p. 830) irait à l'encontre de « l'élément le plus sacro-saint de l'indépendance judiciaire » (à la p. 831). Bien que ce passage souligne l'importance de l'indépendance judiciaire, il n'appuie pas pour autant

l'interprétation large que le Conseil lui donne. Cet arrêt établit seulement qu'il ne peut être exigé d'un juge qu'il rende des comptes devant un organe de l'État à l'égard d'un jugement. Comme le notait le juge Mosley dans *Douglas*, « il n'énonce pas que le contrôle judiciaire d'une enquête sur la conduite d'un juge d'une juridiction supérieure est incompatible avec l'indépendance judiciaire » (au par. 97).

[101] Qui plus est, loin de miner l'indépendance judiciaire, l'assujettissement du Conseil au contrôle judiciaire ne peut qu'accroître celle-ci. À cet égard, le raisonnement énoncé par le juge au paragraphe [162] de la décision révisée mérite d'être reproduit :

[162] Pour que la ministre et le cabinet puissent remplir leur rôle constitutionnel de décider s'il y a lieu de renvoyer la question de la révocation d'un juge au Parlement en vertu de l'article 99 de la [L.C. 1867], ils doivent être capables de se fonder sur un processus conforme à la Constitution. Comme mentionné ci-haut, la justice naturelle et l'équité procédurale, des principes découlant de la primauté du droit, assurent le maintien de l'indépendance judiciaire lors d'une enquête. S'il y a un bris à l'équité procédurale, [...] la ministre ne peut se fonder sur le rapport potentiellement entaché d'erreur sans risquer d'agir de façon inconstitutionnelle. Le contrôle judiciaire d'une recommandation du [Conseil] permet à la ministre, et ultimement aux deux chambres du Parlement, d'avoir l'assurance que le processus est conforme aux principes constitutionnels sous-jacents. Si le [Conseil] n'était pas assujetti au pouvoir de surveillance de la Cour, la ministre et le Parlement seraient forcés d'évaluer ces éléments de droit, chevauchant ainsi la sphère judiciaire et mettant en péril la séparation des pouvoirs. C'est précisément cette issue que le législateur souhaitait éviter en constituant le [Conseil] comme il l'a fait.

[102] En d'autres termes, pour que la révocation d'un juge soit valide, celui-ci doit avoir eu le bénéfice d'une instance équitable. Cette instance équitable est « une composante de l'exigence constitutionnelle relative à l'inamovibilité des juges » (*Douglas* au par. 121). Dans ce contexte, le pouvoir de surveillance que la Cour fédérale exerce sur le Conseil et sur ses comités d'enquête « joue un rôle important dans l'intérêt du public, à savoir celui de voir à ce que la procédure

relative à la conduite des juges soit équitable et conforme au droit » (*Ibid.*). Le rôle de la Cour est donc entièrement compatible avec le principe de l'indépendance judiciaire (*Slansky c. Canada (Procureur général)*, 2013 CAF 199 au par. 143 [*Slansky*], autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 13 février 2014 (35606)).

[103] De même, la possibilité de réviser la légalité des décisions du Conseil participe au maintien de la primauté du droit. Comme le notait le juge Stratas, dissident sur un autre point, dans *Slansky*, mettre le Conseil à l'abri de toute révision irait à l'encontre du principe voulant que « tous les titulaires de pouvoirs publics doivent rendre compte de la façon dont ils exercent ces pouvoirs » (au par. 313). C'est en permettant « aux cours de justice de s'assurer que les pouvoirs légaux sont exercés dans les limites fixées » que le contrôle judiciaire assure le respect de la primauté du droit (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9 au par. 28).

[104] En ce qui a trait à la crainte exprimée par le Conseil qu'il ne soit plus, en raison de son assujettissement au pouvoir de contrôle judiciaire de la Cour fédérale, le seul organe chargé de se prononcer sur la révocation d'un juge, celle-ci n'est pas fondée. La question de savoir si un juge d'une cour supérieure devrait être révoqué est, et demeurera, de la compétence du Conseil et, ultimement, du Sénat et de la Chambre des communes. La Cour fédérale, siégeant en contrôle judiciaire, n'aura pour seule tâche que de vérifier la légalité des décisions prises par le Conseil, et le respect de l'équité procédurale. Ce faisant, elle aura à faire preuve à l'égard du Conseil de toute la déférence que son statut de décideur spécialisé commande (Décision aux par. 100-101, citant *Taylor c. Canada (Procureur général)*, [2002] 3 C.F. 91 au par. 24, conf. par 2003 CAF 55 [*Taylor CAF*], autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 25 septembre 2003 (29678)).

[105] Enfin, les arguments de l'appelant relativement à l'impact de l'assujettissement de ses décisions au contrôle judiciaire sur l'efficacité du processus disciplinaire se doivent aussi d'être rejetés. Le simple fait que des délais puissent résulter d'un contrôle judiciaire d'une décision ou recommandation du Conseil ne peut, en soi, constituer un motif suffisant pour mettre celles-ci à l'abri de la compétence de la Cour fédérale en cette matière. Comme le note l'intimé PGC à son mémoire (Mémoire des faits et du droit du PGC au par. 41), si le contrôle judiciaire des décisions du Conseil pose des difficultés, la réponse à ces problèmes devra venir du Parlement, par voie de modifications législatives, et non des tribunaux. Que le souci d'efficacité du processus disciplinaire ne doive pas l'emporter sur la légalité et l'équité procédurale devrait aller de soi, plus particulièrement pour les juges en chef réunis au sein du Conseil. Cela est d'autant plus vrai dans le cadre d'un processus qui peut se traduire par la « peine capitale » pour le juge visé (Décision au par. 166). Soutenir le contraire irait à l'encontre des garanties auxquelles l'on est en droit de s'attendre lorsqu'un juge doit trancher un différend opposant un justiciable au pouvoir gouvernemental.

[106] De plus, les extraits des débats parlementaires invoqués par l'appelant portant sur l'absence d'appel à l'égard des décisions du Conseil n'appuient pas l'inférence voulant que le législateur avait nécessairement l'intention de soustraire ces décisions au contrôle judiciaire. Comme le notait le juge Mosley dans *Douglas*, il n'est nulle part mentionné que l'intention législative était d'écarter la compétence de la Cour fédérale nouvellement créée (au para. 101).

d) ***Conclusion***

[107] En plus de ce qui précède, il convient de souligner que le processus relatif à la conduite

des juges administré par le Conseil conformément au pouvoir qui lui est conféré par la *Loi* a fait l'objet de plusieurs instances de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale et la Cour d'appel fédérale; or, sauf dans l'affaire *Douglas*, le Conseil n'a jamais adopté la thèse selon laquelle ses décisions et celles de ses comités n'étaient pas révisables en vertu de l'article 18 de la *LCF* (voir, notamment, *Gratton c. Conseil canadien de la magistrature*, [1994] 2 C.F. 769; *Taylor CAF*; *Cosgrove c. Conseil canadien de la magistrature*, 2007 CAF 103, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 29 novembre 2007 (32032); *Cosgrove c. Canada (Procureur général)*, 2008 CF 941; *Akladyous c. Conseil canadien de la magistrature*, 2008 CF 50; *Slansky CAF*).

[108] En somme, force est de constater que le Conseil et ses comités d'enquête sont inclus dans la définition d' « office fédéral » à l'article 2 de la *LCF*. Ils sont la création d'une loi fédérale, soit la *Loi*, et ils ne font ni l'un ni l'autre partie des personnes ou organismes expressément exclus de la portée de la définition. Bien que certains des membres du Conseil soient des juges nommés en vertu de l'article 96 de la *L.C. 1867*, ceux-ci ne remplissent pas une fonction judiciaire quand ils siègent au Conseil; ils ne sont donc pas visés par l'exclusion expresse prévue à l'article 2 de la *LCF*. Les organismes du Conseil existent uniquement parce qu'ils ont été créés par la *Loi*, et non pas en raison de quelque compétence inhérente liée au statut judiciaire de certains de ses membres. Pour ces motifs, ce moyen d'appel doit être rejeté, et la décision contestée confirmée.

B. *Les rapports et recommandations du Conseil constituent-ils des décisions révisables?*

[109] L'appelant affirme, du bout des lèvres, que les recommandations du Conseil n'ont pas le même degré de finalité qu'une décision judiciaire, en ce qu'elles n'ont pas d'effet contraignant

(Mémoire des faits et du droit de l'appelant au par. 101). Dans la mesure où cette affirmation semble être une tentative de ressusciter la thèse soulevée devant le juge à l'effet que les recommandations du Conseil quant à la révocation ne sont pas des « décision[s] » ou des « ordonnance[s] » au sens de l'article 18.1 de la *LCF*, et qu'elles ne seraient donc pas sujettes au contrôle judiciaire, quelques commentaires s'imposent à ce sujet.

[110] Cet argument subsidiaire met en jeu le principe général voulant qu'une demande de contrôle judiciaire ne peut être introduite lorsque le comportement reproché n'affecte pas des droits reconnus par la loi, ne crée pas d'obligations juridiques, ou encore ne provoque pas de conséquences préjudiciables (*Démocratie en surveillance c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 194 aux par. 28 à 29, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 2 mai 2019 (38455); *Sganos c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 84 au par. 6; *Air Canada c. Administration Portuaire De Toronto et Al*, 2011 CAF 347 au par. 29).

[111] Le juge a disposé de cet argument aux paragraphes [165] à [172] de ses motifs. Il a retenu, à la lumière notamment du rapport publié par le Conseil lui-même en mars 2014, qu'une détermination à l'effet « qu'un juge soit inapte à remplir utilement ses fonctions équivalait à une 'peine capitale' pour sa carrière » (Décision au par. 166). Dans la mesure où le ministre de la Justice ne peut, selon la *Loi*, demander au Parlement de révoquer un juge sans l'enquête du Conseil et de son comité d'enquête, de noter le juge, « le rapport et ses conclusions ont un impact majeur sur les droits et les intérêts du juge » faisant l'objet d'une enquête (au par. 168). Celui-ci a précisé, au surplus, que le simple fait que la décision prenne la forme d'une recommandation

n'est pas déterminant (au par. 169), surtout dans la mesure où la jurisprudence reconnaît clairement qu'une matière autre qu'une décision ou une ordonnance peut être examinée sous l'article 18.1 de la *LCF* (au par. 170).

[112] Nous souscrivons entièrement aux déterminations du juge à ce sujet. L'appelant n'a aucunement démontré en quoi le juge aurait erré en concluant ainsi. Ce moyen d'appel doit donc être rejeté.

VIII. CONCLUSION

[113] Pour les motifs exposés ci-dessus, l'appel sera rejeté sans frais.

« J.D. Denis Pelletier »

j.c.a.

« Yves de Montigny »

j.c.a.

« Mary J.L. Gleason »

j.c.a.

COUR D'APPEL FÉDÉRALE**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**APPEL D'UNE ORDONNANCE RENDUE PAR L'HONORABLE SIMON NOËL,
DE LA COUR FÉDÉRALE, DATÉE DU 29 AOÛT 2018, N DU DOSSIER T-733-15,
T-2110-15, T-423-17 ET T-409-18 (2018 CF 865)**

DOSSIER : A-269-18

INTITULÉ : CONSEIL CANADIEN DE LA
MAGISTRATURE c.
L'HONORABLE MICHEL
GIROUARD, LA PROCUREURE
GÉNÉRALE DU CANADA, LA
PROCUREURE GÉNÉRALE DU
QUÉBEC ET L'ASSOCIATION
CANADIENNE DES JUGES DES
COURS SUPÉRIEURES, THE
HONORABLE JUSTICE PATRICK
SMITH

LIEU DE L'AUDIENCE : OTTAWA (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 3 MAI 2019

MOTIFS DU JUGEMENT DE LA COUR : LE JUGE PELLETIER
LE JUGE DE MONTIGNY
LA JUGE GLEASON

DATE DES MOTIFS : LE 16 MAI 2019

COMPARUTIONS :

Ronald F. Caza
Alyssa Tomkins
Gabriel Poliquin

Gérald Tremblay

Louis Masson
Guillaume Renauld

POUR L'APPELANT

POUR L'INTIMÉ
L'HONORABLE MICHEL
GIROUARD

Claude Joyal
Pascale-Catherine Guay
Lindy Rouillard-Labbé

POUR L'INTIMÉE
LA PROCUREURE GÉNÉRALE
DU CANADA

Michel Décary

POUR L'INTERVENANTE
L'ASSOCIATION CANADIENNE
DES JUGES DES COURS
SUPÉRIEURES

Andrea Gonsalves

POUR L'INTERVENANT
THE HONORABLE JUSTICE
PATRICK SMITH

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Caza Saikaley s.r.l.
Ottawa (Ontario)

POUR L'APPELANT

McCarthy Tétrault
Montréal (Québec)

POUR L'INTIMÉ
L'HONORABLE MICHEL
GIROUARD

Joli-Cœur Lacasse Avocats
Québec (Québec)
Ministère de la Justice Canada
Montréal (Québec)

POUR L'INTIMÉE
LA PROCUREURE GÉNÉRALE
DU CANADA
POUR L'INTIMÉE
LA PROCUREURE GÉNÉRALE
DU QUÉBEC

Ministère de la Justice du Québec
Montréal (Québec)

BCF
Montréal (Québec)

POUR L'INTERVENANTE
L'ASSOCIATION CANADIENNE
DES JUGES DES COURS
SUPÉRIEURES

Stockwoods LLP
Toronto (Ontario)

POUR L'INTERVENANT
THE HONORABLE JUSTICE
PATRICK SMITH

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20190516

Dossier : A-269-18

Ottawa (Ontario), le 16 mai 2019

**CORAM : LE JUGE PELLETIER
LE JUGE DE MONTIGNY
LA JUGE GLEASON**

ENTRE :

**CONSEIL CANADIEN DE LA
MAGISTRATURE**

appellant

et

**L'HONORABLE MICHEL GIROUARD,
LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU CANADA,
LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC**

intimés

et

**L'ASSOCIATION CANADIENNE DES JUGES DES COURS SUPÉRIEURES, THE
HONORABLE JUSTICE PATRICK SMITH**

intervenants

JUGEMENT

L'appel est rejetée, sans frais.

« J.D. Denis Pelletier »

j.c.a.

Dossier : _____

(Dossier de la Cour d'appel fédérale : A-269-18)

COUR SUPRÊME DU CANADA
(EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE)

ENTRE :

LE CONSEIL CANADIEN DE LA MAGISTRATURE

DEMANDEUR
(Appelant)

et

L'HONORABLE MICHEL GIROUARD
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA
LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC

INTIMÉS
(Intimés)

MÉMOIRE DU CONSEIL CANADIEN DE LA MAGISTRATURE

15 août 2019

CAZA SAIKALEY S.R.L./LLP
350-220, av. Laurier Ouest
Ottawa (Ontario) K1P 5Z9

Ronald F. Caza (BO #29207T)
Daniel Jutras, Ad.E. (BQ#184052-5)
Alyssa Tomkins (BO #54675D)
Gabriel Poliquin (BO #60826S)

Téléphone: (613) 565-2292
Télécopieur: (613) 565-2087

Courriels :
rcaza@plaiders.ca
daniel.jutras@mcgill.ca
atomkins@plaiders.ca
gpoliquin@plaiders.ca

Procureurs de l'Appelant,
le Conseil canadien de la
magistrature

DESTINATAIRES :**Procureurs de l'honorable Michel Girouard (Intimé)**

Le bâtonnier Gérard R. Tremblay, Ad. E.
McCarthy Tétrault
1000, rue de la Gauchetière Street Ouest,
Bureau 2500
Montréal (Québec) H3B 0A2

Le bâtonnier Louis Masson, Ad.E.
Joli-Cœur Lacasse
1134, Grande Allée Ouest, Bureau 600
Québec (Québec) G1S 1E5

Procureur général du Canada (Intimé)

Par : Me Claude Joyal, Ad. E.
Me Pascale-Catherine Guay
Me Lindy Rouillard-Labbé
Ministère de la Justice Canada
Complexe Guy-Favreau
200, boul. René-Lévesque Ouest
Tour Est, 9ième étage
Montréal (Québec) H2Z 1X4

Procureure générale du Québec (Mise en cause)

Par : Me Jean-Yves Bernard, Ad. E.
Bernard, Roy (Justice-Québec)
Ministère de la Justice du Québec
1, rue Notre-Dame Est, 8e étage
Montréal (Québec) H2Y 1B6

**I. PARTIE I : EXPOSÉ DE LA POSITION DU CONSEIL CANADIEN DE LA
MAGISTRATURE SUR LES QUESTIONS D'IMPORTANCE POUR LE PUBLIC
ET EXPOSÉ CONCIS DES FAITS**

1. La présente affaire concerne le principe fondamental de l'indépendance de la magistrature et, plus particulièrement, la garantie constitutionnelle d'inamovibilité des juges et son application aux juges de nomination fédérale.
2. La Cour suprême du Canada n'a jamais eu l'occasion de se prononcer sur le processus conduisant à la révocation d'un juge de nomination fédérale en vertu de l'article 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Il s'agit, en l'espèce, de déterminer la nature et la portée du rôle exercé par le Conseil canadien de la magistrature (le « Conseil ») en cette matière.
3. Les enjeux soulevés dans ce dossier vont au coeur même de l'architecture constitutionnelle du Canada, et revêtent une importance nationale pour le public.
4. Si le pourvoi proposé est autorisé, le Conseil entend faire valoir que :
 - a) Étant donné le principe constitutionnel non-écrit d'indépendance judiciaire, qui comprend la garantie d'inamovibilité, le pouvoir de révocation judiciaire du Parlement ne peut être exercé que s'il existe un motif de révocation lié à la bonne conduite ;
 - b) Pour assurer le respect du principe d'indépendance judiciaire, et en particulier la non-intervention des organes exécutif et législatif en-dehors des pouvoirs prévus à l'article 99, ledit motif de révocation doit être établi suite à une enquête menée par une entité indépendante, dirigée par des juges ;
 - c) Le Conseil est l'entité qui a la responsabilité constitutionnelle de mener lesdites enquêtes judiciaires ;
 - d) Cela étant, le Parlement ne peut retirer cette responsabilité au Conseil, sans confier cette responsabilité à une autre entité qui satisfasse à la garantie du principe d'indépendance judiciaire, à savoir une entité indépendante dirigée par des juges ;
 - e) Par conséquent, les décisions du Conseil, incluant la recommandation au Parlement qu'un juge soit révoqué ou non, sont des décisions judiciaires de nature *sui generis* ;

- f) Le respect de la primauté du droit et le principe d'indépendance judiciaire commandent que les décisions du Conseil soient assujetties à la surveillance judiciaire, soit par le biais d'un appel ou d'un contrôle judiciaire ;
- g) Or, étant donnée la nature constitutionnelle et judiciaire des décisions du Conseil, celles-ci ne peuvent être assujetties à la surveillance de la Cour fédérale, contrairement à ce qu'ont statué les tribunaux inférieurs ;
- h) Cela étant, il existe un vide législatif concernant la surveillance judiciaire desdites décisions du Conseil, lequel vide appelle l'intervention de cette Cour pour encadrer un processus de surveillance qui respecte la primauté du droit, tout en tenant compte de l'origine et de la nature des responsabilités du Conseil.

A) Position du Conseil canadien de la magistrature sur les questions d'importance pour le public

5. Le Conseil est l'entité qui mène les enquêtes judiciaires sur la conduite des juges de nomination fédérale ; s'il est d'avis, au terme d'une enquête, qu'un juge est inapte à remplir utilement ses fonctions, il peut recommander sa révocation.

Loi sur les juges, LRC 1985, c J-1 art. 63 et 65

6. Bien que ces pouvoirs d'enquête et de recommandation soient énoncés dans la *Loi sur les juges*, le Conseil fait valoir qu'en exerçant ces pouvoirs, il accomplit une fonction constitutionnelle qui revient exclusivement à l'organe judiciaire dont il est une émanation.
7. Le Conseil fait donc valoir que ses pouvoirs en matière d'enquête et de recommandation sont de source constitutionnelle et de nature judiciaire.
8. Par conséquent, le Conseil a fait valoir que la Cour fédérale n'a pas compétence d'exercer ses pouvoirs de contrôle judiciaire relativement aux actes et décisions du Conseil en cette matière. Ces actes et décisions ne relèvent pas du droit administratif et, par conséquent, le Conseil n'est pas un « *office fédéral* » au sens de la *Loi sur les cours fédérales* lorsqu'il exerce ses pouvoirs en matière d'enquête et de recommandation.

Loi sur les juges, supra, art. 59-65

Loi sur les cours fédérales, LRC 1985, c F-7, art. 2, 18 et 18.1

9. La Cour fédérale et la Cour d'appel fédérale ont rejeté les prétentions du Conseil.
10. Le Conseil demande l'autorisation de cette honorable Cour d'interjeter appel de l'arrêt de la Cour d'appel fédérale *Conseil canadien de la magistrature c Girouard*, 2019 CAF 148 au motif qu'il soulève deux questions d'importance pour le public.
11. En premier lieu, la Cour d'appel fédérale soutient que les pouvoirs du Conseil sont « strictement statutaires » et que « la seule procédure prévue par la Constitution pour destituer un juge d'une Cour supérieure est celle qu'énonce le paragraphe 99(1) de la Loi constitutionnelle de 1867. »

***Conseil canadien de la magistrature c Girouard*, 2019 CAF 148, para. 46**

12. La conclusion de la Cour d'appel fédérale à ce chapitre implique qu'il n'existe pas de restriction constitutionnelle à l'exercice des pouvoirs de révocation du Parlement en vertu de l'article 99. Cette conclusion vient limiter la portée des principes de l'arrêt *Valente* aux juges de nomination provinciale de sorte qu'un juge de nomination fédérale pourrait être révoqué sans enquête judiciaire au préalable.

***Valente c La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673 para. 30**

13. Cette conclusion a une importance pour le public car elle implique une limite substantielle à la garantie constitutionnelle d'inamovibilité des juges de nomination fédérale, condition première de leur indépendance.
14. Deuxièmement, la Cour d'appel fédérale conclut que les enquêtes menées par le Conseil ne sont pas des enquêtes « judiciaires » au sens où elles seraient menées par des juges siégeant en tant que magistrats.

***Conseil canadien de la magistrature c Girouard*, supra, para. 60-68**

15. Pour la Cour d'appel fédérale, même si le Conseil est composé des juges en chef et de juges en chef adjoints de toutes les juridictions supérieures du Canada, exerçant collectivement une fonction constitutionnelle, les actes et décisions du Conseil sont de

nature administrative et donc assujettis au contrôle judiciaire ordinaire de la Cour fédérale.

16. Ce faisant, la Cour d'appel fédérale nie le caractère judiciaire et constitutionnel des décisions du Conseil, conclusion qui soulève des questions d'importance pour le public, notamment sur le contrôle de la légalité des décisions *sui generis* du Conseil.

B) Exposé concis des faits

17. L'honorable juge Michel Girouard (l'« Intimé ») a été nommé à la Cour supérieure du Québec en 2010.
18. L'Intimé aurait été capté sur vidéo en train d'effectuer l'achat d'une substance illicite en septembre 2010, soit quelques semaines avant sa nomination à la magistrature, événement qui a donné lieu à une plainte au Conseil.
19. En février 2014, le Conseil a constitué un comité d'enquête (le « Comité d'enquête de 2014 ») conformément au paragraphe 63(4) de la *Loi sur les juges* afin de mener une enquête relativement à la plainte reçue car, selon l'avis du comité d'examen l'affaire en cause pourrait s'avérer suffisamment grave pour justifier la révocation de l'Intimé.

Loi sur les juges, supra, para. 63(4)

20. Au terme de son analyse, le Comité d'enquête de 2014 s'est dit incapable de conclure que l'échange capté et enregistré sur la vidéo était une transaction d'une substance illicite. Le Comité d'enquête de 2014 a donc écarté toutes les allégations portées contre l'Intimé.
21. Toutefois, la majorité des membres du Comité d'enquête de 2014 ont considéré qu'il était opportun de commenter la fiabilité et la crédibilité de la version des faits relatée par l'Intimé, ayant relevé plusieurs contradictions, incohérences et invraisemblances dans le témoignage de l'Intimé relativement à la transaction captée sur vidéo. La majorité des membres du Comité d'enquête de 2014 ont recommandé la révocation de l'Intimé sur cette base.

22. Le Conseil a accepté la conclusion du Comité d'enquête de 2014 concernant l'échange capté et enregistré sur la vidéo. Le Conseil a recommandé que l'Intimé ne soit pas révoqué sur cette base.
23. Le Conseil s'est abstenu d'énoncer une recommandation sur la base des conclusions de la majorité quant à la crédibilité et fiabilité de l'Intimé pour des motifs d'équité procédurale.
24. En juin 2016, les ministres de la Justice du Québec et du Canada ont déposé une plainte conjointe au Conseil visant la conduite de l'Intimé dans le cadre du processus disciplinaire décrit ci-dessus. Cette plainte a déclenché l'enquête obligatoire en vertu du paragraphe 63(1) de la *Loi sur les juges* et, ce faisant, la création d'un nouveau comité d'enquête (le « Comité d'enquête de 2016 »).

Loi sur les juges, supra, para 63(1)

25. Le Comité d'enquête de 2016 a conclu dans son rapport en date du 6 novembre 2017, entre autres, que l'Intimé est inapte à remplir utilement ses fonctions de juge en raison de l'inconduite dont il s'est trouvé coupable à l'occasion de l'enquête conduite par le Comité d'enquête de 2014.
26. Dans un rapport à la Ministre de la Justice en date du 20 février 2018, le Conseil a adopté les constatations du Comité d'enquête de 2016 selon lesquelles l'Intimé a manqué à l'honneur et à la dignité, et a conclu sur cette base qu'il était inapte à remplir utilement ses fonctions.
27. Des 23 membres du Conseil, trois (3) juges dissidents ont exprimé l'avis que l'Intimé ne devrait pas être révoqué au motif que ce dernier n'aurait pas bénéficié d'une audience équitable, alléguant que certains membres du Conseil, ne pouvaient comprendre et évaluer l'ensemble du dossier, dont certaines composantes n'étaient pas disponibles dans les deux langues officielles.
28. L'Intimé a déposé une demande en contrôle judiciaire à l'encontre, entre autres, de la recommandation du Conseil.

29. Le Conseil a déposé une requête en radiation à l'encontre des demandes en contrôle judiciaire qui visent le Conseil et ses comités d'enquête, au motif que la Cour fédérale n'a pas la compétence d'octroyer les remèdes prévus au paragraphe 18(1) de la *Loi sur les cours fédérales*, car le Conseil n'est pas un « *office fédéral* » au sens de ladite loi.

Loi sur les cours fédérales, supra, para. 18(1)

II. PARTIE II : EXPOSÉ CONCIS DES POINTS EN LITIGE

30. Le Conseil entend soumettre les questions suivantes à cette honorable Cour :

- a) Pour révoquer la charge d'un juge de nomination fédérale en vertu de l'article 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le principe constitutionnel non-écrit d'indépendance judiciaire exige-t-il qu'un motif de révocation lié à la bonne conduite soit établi au préalable par une entité émanant de l'organe judiciaire ?
- b) Quelles conséquences découlent de la nature judiciaire et constitutionnelle des décisions du Conseil, notamment en ce qui a trait au contrôle de leur légalité?

III. PARTIE III : EXPOSÉ CONCIS DES ARGUMENTS

A) *Question 1: Pour révoquer la charge d'un juge de nomination fédérale en vertu de l'article 99 de la Loi constitutionnelle de 1867, le principe constitutionnel non-écrit d'indépendance judiciaire exige-t-il qu'un motif de révocation lié à la bonne conduite soit établi au préalable par une entité émanant de l'organe judiciaire ?*

- i. *La tenue d'une enquête judiciaire préalable à la révocation d'un juge de nomination fédérale est un impératif constitutionnel qui est l'aboutissement de l'évolution du principe d'indépendance judiciaire*

31. Il est d'importance pour le public que cette Cour détermine si la révocation d'un juge de nomination fédérale nécessite la tenue d'une enquête judiciaire afin d'établir au préalable si la conduite du juge sous enquête justifie une adresse parlementaire aux termes de l'article 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

32. Dans l'arrêt qui fait l'objet de la présente demande, la Cour d'appel fédérale est d'avis que non ; elle conclut que :

En somme, le pouvoir d'enquête du Conseil est strictement statutaire. Cela signifie que, si la Loi venait à être abrogée, le Conseil et, à plus forte raison, les juges en chef ne seraient pas habilités à mener des enquêtes, à convoquer des témoins et à les contraindre à déposer des éléments de preuve lors de ces enquêtes. La seule procédure prévue par la Constitution pour destituer un juge d'une Cour supérieure est celle qu'énonce le paragraphe 99(1) de la L.C. 1867.

Conseil canadien de la magistrature c Girouard, supra, para. 46

33. Il découle de cette conclusion que la procédure d'enquête et de recommandation mise en place par la *Loi sur les juges* n'aurait pas d'assise constitutionnelle, et qu'elle pourrait être abolie par le Parlement aussi facilement qu'elle a été créée. Le Parlement pourrait alors procéder à la révocation d'un juge sans enquête judiciaire au préalable.

34. Si le pourvoi proposé est autorisé, le Conseil entend faire valoir que cette conclusion est à contre-courant de l'évolution du principe d'indépendance judiciaire.

35. Le Conseil entend faire valoir que le principe constitutionnel non-écrit d'indépendance judiciaire et les pouvoirs inhérents de l'organe judiciaire, lesquels découlent du Préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*, doivent être interprétés à la lumière de leur histoire et de leur évolution subséquente, incluant la période suivant l'enchâssement de l'alinéa 11d) jusqu'à nos jours.

36. Comme il a été reconnu dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale d'Île-du-Prince-Édouard*, le principe d'indépendance judiciaire est un principe évolutif et, pour l'interpréter, la Cour doit être appelée à combler les vides des dispositions expresses du texte constitutionnel. Le Conseil entend faire valoir que la tenue d'une enquête judiciaire est une restriction constitutionnelle à l'exercice des pouvoirs de révocation en vertu de l'article 99 ; même si le texte constitutionnel ne prévoit pas expressément de telle restriction, l'évolution du principe d'indépendance judiciaire commande que cette restriction y soit lue.

Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale d'Île-du-Prince-Édouard, [1997] 3 RCS 3, para. 89, 104-105

37. La Cour d'appel fédérale, pour sa part, a donné une interprétation étroite du texte constitutionnel et de la jurisprudence de cette Cour, sans considérer l'évolution du principe d'indépendance judiciaire.

Valente c La Reine, supra, ; La Reine c Beauregard, [1986] 2 R.C.S. 56 ; Re Therrien, [2001] 2 R.C.S. 3 ; Ruffo c Conseil de la magistrature, [1995] 4 R.C.S. 267 ; Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale d'Île-du-Prince-Édouard, supra

38. La mise sur pied du Conseil en 1971, puis l'enchâssement de l'alinéa 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, s'inscrivent dans cette évolution qui tend vers « l'adoption des plus hautes normes et garanties, non seulement à l'égard des éléments traditionnels de l'indépendance judiciaire, mais aussi à l'égard des autres aspects considérés aujourd'hui comme ayant un effet important sur la réalité et la perception de l'indépendance judiciaire. »

Valente c La Reine, supra, para. 24-39

39. Dans l'arrêt *Valente*, la Cour devait déterminer si l'alinéa 11d) de la *Charte* devait être interprété de façon à constitutionnaliser la plus haute garantie d'inamovibilité, à savoir la révocation parlementaire, pour tous les niveaux de la magistrature, incluant les juges de nomination provinciale. La Cour était d'avis qu'une telle interprétation reviendrait à récrire l'article 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui ne prévoit cette garantie que pour les juges de nomination fédérale. Le juge Le Dain :

La norme de l'indépendance judiciaire, pour les fins de l'al. 11d), ne peut être l'uniformité des dispositions. Ce doit nécessairement être une norme qui reflète ce qui est commun aux diverses conceptions des conditions essentielles de l'indépendance judiciaire au Canada ou ce qui est au centre de ces conceptions.
[Nous soulignons.]

Valente c La Reine, supra, para. 26

40. L'élément « commun » aux diverses conceptions des conditions essentielles de l'indépendance judiciaire au Canada, incluant la conception fédérale, est :

- a) Qu'un juge ne peut être révoqué de ses fonctions que pour un motif lié à l'exercice de ses fonctions judiciaires ; et,

- b) Que ce motif soit établi au terme d'une procédure d'« enquête judiciaire » au cours de laquelle le juge sous enquête doit avoir la possibilité de se faire entendre, de contre-interroger des témoins et de produire une preuve.

Valente c La Reine, supra, para. 29-31

41. Le juge Le Dain poursuit en observant que, jusqu'à l'enchâssement de l'alinéa 11*d*), l'indépendance judiciaire était largement garantie par la tradition. Or :

La tradition, renforcée par l'opinion publique, joue le rôle d'un frein efficace à l'action de l'exécutif ou du législatif et constitue sans nul doute une condition objective fort importante qui tend à assurer l'indépendance effective d'un tribunal. Que cela n'est pas cependant considéré en soi comme une garantie suffisante de l'indépendance judiciaire ressort des nombreux appels réclamant des dispositions législatives ou des garanties constitutionnelles spécifiques assurant cette indépendance d'une manière plus large et plus certaine.

Valente c La Reine, supra, para. 36

42. L'arrêt *Valente* érige donc les enquêtes judiciaires en impératif constitutionnel en l'absence d'un mécanisme de révocation parlementaire. Toutefois, l'arrêt *Valente* ne se prononce pas à savoir si, dans le cadre fédéral, la révocation parlementaire est une garantie suffisante d'inamovibilité, ou s'il faut interpréter la *Loi constitutionnelle de 1867* pour y inclure la procédure menée par le Conseil comme précondition nécessaire à la révocation parlementaire en vertu de l'article 99.
43. L'alinéa 11*d*), dont la garantie s'applique tant aux tribunaux provinciaux que fédéraux, se veut donc l'enchâssement d'une garantie expresse du principe d'indépendance judiciaire, laquelle garantie présuppose l'existence d'un « *frein efficace* » au pouvoir de révocation exécutive ou parlementaire.
44. Le Conseil tient à faire valoir que la garantie d'un « *frein efficace* » doit être prévue tant au niveau fédéral que provincial. La Cour d'appel fédérale, pour sa part, ne justifie pas pourquoi son application devrait être limitée aux juges de nomination provinciale. Il est important que cette Cour ait le dernier mot sur ce point.

ii. *Le processus d'enquête et de recommandation est une fonction constitutionnelle du Conseil*

45. Si le processus d'enquête et de recommandation dont le Conseil est responsable est un impératif constitutionnel préalable à la révocation des juges de nomination fédérale, il s'ensuit que le législateur fédéral ne peut avoir carte blanche pour l'abolir ou le modifier.

46. Cette Cour a déjà reconnu qu'une modification faite à la rémunération des juges faite en l'absence d'un comité indépendant de rémunération est clairement inconstitutionnelle. Le Conseil fait valoir que, semblablement, la révocation d'un juge votée en l'absence d'une recommandation dans ce sens par un comité indépendant rendrait cette révocation inconstitutionnelle. Or la Cour ne s'est pas encore prononcée sur ce point.

Conférence des juges de paix magistrats du Québec c. Québec (Procureure générale), [2016] 2 RCS 116, para. 36

47. Le Conseil entend faire valoir que, même si le législateur pouvait abolir le Conseil, en modifier la composition ou la procédure, ses pouvoirs de révocation en vertu de l'article 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne pourraient être exercés sans que soit mis sur pied un processus d'enquête sur la conduite des juges qui satisfasse à la garantie constitutionnelle d'inamovibilité.

48. Si, dans l'exercice de ses pouvoirs d'enquête et de recommandation, le Conseil accomplit une fonction constitutionnelle, il s'ensuit que ses pouvoirs en cette matière sont de source constitutionnelle, auquel cas les décisions en cette matière ne sont pas prises en vertu d'une loi fédérale. Cela étant, ses décisions ne devraient pas être assujetties au contrôle de la Cour fédérale.

Windsor (City) c Canadian Transit Co., [2016] 2 R.C.S. 617, para. 61

B) Question 2 : Quelles conséquences découlent de la nature judiciaire des décisions du Conseil, notamment en ce qui a trait au contrôle de leur légalité?

i. La discipline judiciaire doit être exercée par des entités émanant de l'organe judiciaire

49. Avant l'arrêt *Valente*, avant l'enchâssement de l'alinéa 11*d*), avant la mise sur pied de conseils de la magistrature, les enquêtes sur la conduite des juges sujets à révocation étaient menées par des commissions d'enquête, mandatées par l'organe exécutif.

50. La Cour d'appel fédérale se fonde sur cette réalité historique pour statuer que les pouvoirs d'enquête du Conseil ne sont pas des pouvoirs ayant un statut constitutionnel, mais que ces pouvoirs lui auraient été attribués par voie statutaire.

Conseil canadien de la magistrature c Girouard, supra, para. 40

51. Or cette Cour a réitéré que les enquêtes visant à établir un motif de révocation devaient être des enquêtes « judiciaires », sans toutefois définir pleinement la signification de ce terme.

Valente c La Reine, supra, para. 30 ; Re Therrien, supra, para. 39 ; Moreau-Bérubé c Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature), [2002] 1 R.C.S. 249, para. 46-47

52. Cette Cour a suggéré très fortement que la garantie d'inamovibilité commande que la discipline des juges doive être exercée par une entité pleinement indépendante, à savoir une entité dominée par des magistrats qui bénéficient eux-mêmes de l'indépendance judiciaire. Tel qu'exprimé par le professeur H.P. Glenn, cité par cette Cour dans les arrêts *Therrien* et *Moreau-Bérubé* :

Si l'on part du principe de l'indépendance judiciaire – et j'insiste sur la nécessité de ce point de départ dans notre contexte historique, culturel et institutionnel – je crois qu'il faut conclure que la première responsabilité pour l'exercice du pouvoir disciplinaire repose sur les juges d'un même ordre. Situer le véritable pouvoir disciplinaire à l'extérieur de cet ordre serait mettre en question l'indépendance judiciaire.

H.P. Glenn, réf. *Re Therrien, supra, para. 57 ; Moreau-Bérubé c Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature), supra, para. 47*

53. Il découle de cette proposition que le terme « enquête judiciaire », employé dans *Valente*, signifie une enquête menée par des juges, siégeant en leur qualité de magistrats. C'est l'interprétation que lui a donnée la Cour d'appel du Québec, s'appuyant sur la décision *R. c. Campbell* de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta :

Not only would it be unlikely that Le Dain J. would use the phrase « judicial inquiries » in any way except its usual meaning – an inquiry by a judge or judges, but the purpose of the inquiry into a judge's conduct as part of the process of deciding whether he or she should be removed from office, is so serious that it would be unacceptable that the inquiry be conducted except by judges.

***Québec (Conseil de la magistrature) c. Québec (Commission d'accès à l'information)*, [2000] RJQ 638, para. 96-97**

54. En revanche, la Cour d'appel fédérale est d'avis que le terme « enquête judiciaire » ne signifie pas une enquête menée par des personnes ayant le statut constitutionnel de juges. Pour la Cour d'appel fédérale, ce terme signifie une enquête garantissant un degré élevé d'équité procédurale, ce qui implique qu'elles pourraient être menées par des non-juges, ou une entité dominée par des non-juges.

***Conseil canadien de la magistrature c. Girouard*, supra, para. 65-68**

55. La Cour d'appel fédérale statue que, de toute façon, même si « enquête judiciaire » signifie « enquête menée par des magistrats » cet impératif n'existe que pour les processus de révocation de juges de nomination provinciale et n'a aucune application dans le présent contexte.

56. Il est important que cette Cour se prononce sur la définition d'« enquête judiciaire », car la définition adoptée a un impact direct sur la norme constitutionnelle d'inamovibilité des juges de nomination fédérale.

57. Par ailleurs, il est important que cette Cour se prononce sur la nature des décisions du Conseil et sur les conséquences qui découleraient de leur statut « judiciaire », notamment en ce qui a trait au contrôle de leur légalité.

ii. Le caractère sui generis des décisions « judiciaires » du Conseil

58. Si les enquêtes sur la conduite des juges sont la responsabilité exclusive de l'organe judiciaire et, dans le cadre législatif actuel sur le plan fédéral, du Conseil, il s'ensuit que les décisions de ce dernier sont de « nature judiciaire » en ce qu'il s'agit de décisions prises par le Conseil dans le cadre d'une fonction qui, constitutionnellement, doit être assignée à une entité dominée par des juges.
59. Certes, ces décisions diffèrent des décisions judiciaires ordinaires : ces décisions ne résultent pas d'un *lis inter partes*; elles sont l'aboutissement d'une procédure en partie inquisitoire; elles sont, au final, de la nature d'une recommandation et non d'une ordonnance exécutoire.
60. Même s'il s'agit de décisions de nature *sui generis*, il demeure néanmoins qu'il s'agit de décisions prises par des juges, ou par une entité dominée par des juges, et que cela doit avoir des conséquences sur les attributs de ces décisions. Le fait que la *Loi sur les juges* énonce les pouvoirs du Conseil de façon collective ne change rien au fait qu'il s'agit d'une collectivité de juges en chef et de juges en chef adjoints qui :
- a) Jouent un rôle qui appartient à l'organe judiciaire sur le plan constitutionnel ; et,
 - b) Sont nommés au Conseil parce qu'ils sont les leaders de l'organe judiciaire canadien.
61. Il est important que cette Cour se prononce sur ce qu'implique la nature judiciaire des décisions du Conseil par voie de conséquence ou, tout au moins, sur ce qu'implique le statut des membres du Conseil pour les décisions qu'ils prennent.

iii. Conséquence 1 : Le contrôle de la légalité des décisions du Conseil

62. À défaut d'intervention législative prévoyant un droit d'appel, ou un recours en contrôle judiciaire, les décisions ordinaires de l'organe judiciaire sont finales et définitives. Qu'en est-il des décisions *sui generis* du Conseil?

63. La *Loi sur les juges* ne prévoit pas expressément de mécanisme d'appel ou de révision pour les recommandations finales du Conseil. En adoptant la *Loi sur les juges*, le législateur a mis sur pied un conseil de la magistrature qui réunit tous les juges en chef et juges en chef adjoints du pays, qui ont une expérience approfondie, voire une responsabilité constitutionnelle, d'assurer la discipline judiciaire au sein de leurs cours respectives. Le législateur a confié à ces juges le rôle de mener des enquêtes sur la conduite des juges dans le but de protéger l'intégrité de la magistrature dans son ensemble.

64. Or la composition du Conseil est-elle suffisante pour assurer le respect de l'équité procédurale? Il est essentiel que cette Cour se prononce sur cette question, car la garantie d'inamovibilité des juges commande que les enquêtes judiciaires menées par les conseils de la magistrature assurent le plus haut degré d'équité procédurale.

Moreau-Bérubé c Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature), supra, para. 75

65. Si la *Loi sur les juges* ne prévoit pas de mécanisme d'appel ou de révision, comment assure-t-on le respect de l'équité procédurale ?

66. En l'absence de mécanisme exprès d'appel ou de révision, les tribunaux inférieurs ont statué que le contrôle de la légalité des décisions du Conseil devait se faire dans le cadre institutionnel mis en place par la *Loi sur les cours fédérales*. Il est important que cette Cour détermine si cette interprétation de la *Loi sur les cours fédérales*, qui fait du Conseil un « office fédéral », tient suffisamment compte du rôle constitutionnel du Conseil et de la nature judiciaire des décisions portant sur la révocation des juges.

67. Plus généralement, à défaut d'une intervention expresse du législateur, il est essentiel que cette Cour se prononce sur le caractère approprié :

- i. De confier le contrôle de la légalité des décisions du Conseil à un juge siégeant seul, que ce juge soit de la Cour fédérale ou d'une cour supérieure provinciale ; ou bien,

- ii. D'interpréter la *Loi sur la Cour suprême*, LRC 1985, c S-26 de sorte que cette Cour, en tant que « *cour générale d'appel pour l'ensemble du pays et de tribunal additionnel propre à améliorer l'application du droit canadien* », ait une compétence de surveillance sur le Conseil.

68. Enfin, si cette Cour est d'avis que le vide législatif au sein de la *Loi sur les juges* doit être comblé autrement, mais que les mécanismes de contrôle existants sont déficients d'une manière quelconque, il serait essentiel que cette Cour, au bénéfice du législateur, établisse les principes structureaux d'un mécanisme de révision qui tienne compte de la place du Conseil dans l'organisation constitutionnelle.

iv. Conséquence 2 : La définition d'« office fédéral »

69. Bien que cette Cour se soit prononcée sur la portée « très large » qu'il faut donner à la définition d'« office fédéral », il serait important que cette Cour se penche sur les limites de cette portée, en particulier les exceptions implicites qu'elle comporte.

***Canada (Procureur général) c Telezone inc.*, [2010] 3 R.C.S. 585, para. 3**

70. La définition d'« office fédéral » a été amendée pour exclure expressément la Chambre des communes et le Sénat. Or, avant cet amendement, la Cour d'appel fédérale avait exclu les chambres du Parlement de la définition d'« office fédéral » au motif qu'elles occupaient une place centrale au sein de l'organisation constitutionnelle, de sorte qu'elles ne pouvaient constituer des « offices fédéraux » au même titre que tout décideur administratif fédéral. Le juge Iacobucci, alors juge en chef de la Cour fédérale et siégeant en division d'appel :

To treat the Senate as if it were a federal board, commission or tribunal not only belittles its role but also goes beyond the ordinary meaning of those terms. In this respect, I agree with Strayer J. that it is not part of normal parlance to speak of the Senate as merely another federal board subject to judicial review jurisdiction.

***Southam Inc. v Canada (Attorney General) (C.A.)*, [1990] 3 FC 465, para. 29**

71. À toutes fins pratiques, l'interprétation contraire aurait eu pour effet de substituer la Cour fédérale au Parlement comme organisme au centre de notre régime constitutionnel. Selon

le juge Iacobucci, l'article 2 n'était pas suffisamment clair pour opérer une telle réorganisation constitutionnelle.

72. Bien entendu, le Conseil ne joue pas le rôle central au sein de notre régime constitutionnel que jouent les chambres du Parlement. Il joue néanmoins un rôle central dans l'administration du système judiciaire, voire dans notre organisation constitutionnelle, en ce qu'il assure la conformité du processus de révocation des juges au principe d'indépendance judiciaire.

73. Par analogie, si l'on interprète l'article 2 de la *Loi sur les cours fédérales* pour y inclure le Conseil, cela suppose une volonté du législateur de placer les cours fédérales comme arbitres finaux des questions de discipline judiciaire et ce, tant à l'égard des cours statutaires que des cours de compétence inhérente.

74. Pourtant, il est clair à la face même de la *Loi sur les juges* que le législateur voulait que les juges les plus séniors du pays, réunis dans un organe judiciaire exerçant une fonction constitutionnelle, soient les arbitres des questions de discipline judiciaire, lesquelles sont d'importance primordiale pour l'intégrité de la magistrature fédérale.

75. Il serait important que cette Cour se prononce à savoir si l'article 2 de la *Loi sur les cours fédérales* est une expression suffisamment claire du législateur pour que le processus extraordinaire assurant le respect du principe d'indépendance judiciaire soit lui-même assujetti au processus ordinaire et générique du contrôle de légalité en droit administratif.

IV. PARTIE IV : ORDONNANCES DEMANDÉES

76. Le Conseil demande respectueusement l'autorisation d'interjeter appel de l'arrêt *Conseil canadien de la magistrature c Girouard*, 2019 CAF 148, le tout sans dépens.

Respectueusement soumis ce 15^e jour d'août 2019


CAZA SAIKALEY S.R.L./LLP

350-220, av. Laurier Ouest
Ottawa (Ontario) K1P 5Z9

Ronald F. Caza (BO #29207T)
Daniel Jutras, Ad. E. (BQ#184052-5)
Alyssa Tomkins (BO #54675D)
Gabriel Poliquin (BO #60826S)

Téléphone: (613) 565-2292
Télécopieur: (613) 565-2087

Courriels :
rcaza@plaideurs.ca
daniel.jutras@mcgill.ca
atomkins@plaideurs.ca
gpoliquin@plaideurs.ca

Procureurs du Demandeur,
le Conseil canadien de la magistrature

PARTIE VI – TABLE DES SOURCES

Textes législatifs, jurisprudentiels, doctrinaux et traités	Renvoi aux para de la partie III
<u>La Reine c. Beauregard, [1986] 2 R.C.S. 56</u>	37
<u>Conférence des juges de paix magistrats du Québec c. Québec (Procureure générale), [2016] 2 RCS 116</u>	46
<u>Conseil canadien de la magistrature c Girouard, 2019 CAF 148</u>	10, 11, 32, 54, 76
<u>Moreau-Bérubé c. N.-B. (Conseil de la magistrature), [2002] 1 R.C.S. 249</u>	51, 52, 64
<u>Québec (Conseil de la magistrature), [2000] RJQ 638</u>	53
<u>Renvoi : juges de la cour provinciale re rémunération, [1997] 3 RCS 3</u>	36, 37
<u>Ruffo c. Conseil de la magistrature, [1995] 4 R.C.S. 267</u>	37
<u>Southam Inc. c. Canada, [1990] 3 FC 465</u>	70
<u>Canada (P.G. c. Telezone Inc., [2010] 3 R.C.S. 585</u>	69
<u>Re Therrien, [2001] 2 R.C.S. 3</u>	37, 51, 52
<u>Valente c. La Reine, [1985] 2 R.C.S. 673</u>	12, 37-42, 49, 51, 53
<u>Windsor (City) c. Canadian Transit Co., [2016] 2 R.C.S. 617</u>	48

PARTIE VII – LÉGISLATION

Textes législatifs	Renvoi aux para de la partie III
<i>Loi sur les juges, LRC 1985, c J-1</i>	5, 6, 8, 19, 24, 33, 60, 63, 65, 68, 74
<i>Loi sur les cours fédérales, LRC 1985, c F-7</i>	8, 29, 66, 73, 75