



[www.ccm.gc.ca](http://www.ccm.gc.ca)

# EXAMEN DU PROCESSUS DE LA CONDUITE JUDICIAIRE PAR LE CONSEIL CANADIEN DE LA MAGISTRATURE

Document de travail

Le 25 mars 2014

© 2014, Sa Majesté la Reine du chef du Canada

L'information présente sur ce site a été affichée afin qu'elle facilite l'échange d'information sur le mandat du Conseil et qu'elle fournisse un accès facile à ses publications. L'autorisation est donnée, par la présente, de reproduire, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, l'information contenue dans ce site Web, sans frais ou autre permission du Conseil canadien de la magistrature, à condition que la reproduction ne serve pas à des fins commerciales, ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec le Conseil canadien de la magistrature ou avec son consentement, et que la mention suivante apparaisse sur la reproduction :

**« Reproduit avec la permission du Conseil canadien de la magistrature »**

Disponible sur internet :

[www.ccm-cjc.ca](http://www.ccm-cjc.ca)

Conseil canadien de la magistrature  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0W8  
(613) 288-1566  
(613) 288-1575 (télécopieur)

# TABLE DES MATIÈRES

Glossaire de termes employés dans le document de travail.....	3
I. Introduction .....	5
A. L'examen de la conduite des juges de nomination fédérale.....	5
B. Les valeurs fondamentales à la base du processus d'examen de la conduite des juges de nomination fédérale .....	7
II. Le cadre constitutionnel régissant la discipline des juges de nomination fédérale .....	8
A. L'article 99 de la <i>Loi constitutionnelle de 1867</i> .....	8
B. L'indépendance de la magistrature et la Constitution canadienne.....	9
C. Le contenu du principe de l'indépendance de la magistrature .....	10
D. L'indépendance de la magistrature et le processus d'examen de la conduite des juges.....	11
III. L'obligation d'équité procédurale dans le contexte d'une enquête.....	12
A. Le contenu de l'obligation d'équité procédurale.....	12
B. L'équité procédurale et le processus d'examen de la conduite des juges .....	15
C. La règle contre la crainte raisonnable de partialité .....	16
D. L'impartialité et le processus d'examen de la conduite des juges .....	17
IV. Le processus actuel d'examen de la conduite des juges de nomination fédérale.....	18
A. Le cadre législatif.....	18
B. Le processus établi par le CCM .....	21
V. Les questions émanant de la revue du processus d'examen de la conduite des juges et les valeurs en jeu .....	27
A. La participation du plaignant.....	27
1. Les valeurs en jeu et le contexte juridique .....	27
2. Les aspects du processus actuel qui prévoient la divulgation de renseignements au plaignant .....	28
3. Les plaintes et les autres lettres concernant la conduite des juges .....	29
4. Les possibilités d'accroître la participation du plaignant au processus d'examen de la conduite des juges.....	30
B. La sensibilisation et la participation du public.....	35
1. Les valeurs en jeu et le contexte juridique .....	35
2. Les moyens d'accroître la sensibilisation et la participation du public au processus d'examen de la conduite des juges.....	36

C.	Les mesures disciplinaires ou correctives autres qu'une recommandation de révocation auxquelles peut recourir le CCM .....	41
1.	Les valeurs en jeu et le contexte juridique .....	41
2.	Les mesures correctives que prévoit le processus actuel du CCM.....	42
3.	Le rôle du juge en chef du juge .....	43
4.	Les mesures correctives et la structure des étapes préliminaires du processus d'examen de la conduite des juges.....	45
5.	Les mesures correctives autres qu'une recommandation de révocation aux étapes finales du processus d'examen de la conduite des juges .....	45
D.	La procédure du comité d'enquête et le rôle des différents acteurs devant le comité d'enquête.....	46
1.	Les valeurs en cause et le contexte juridique .....	46
2.	Les garanties actuelles d'équité procédurale aux étapes finales du processus d'examen de la conduite des juges.....	47
3.	La question de savoir si le processus d'examen de la conduite des juges est de nature inquisitoire ou contradictoire .....	48
4.	L'avocat indépendant et le conseiller juridique du comité d'enquête .....	52
5.	Les considérations qui militent en faveur d'un processus inquisitoire et d'un processus contradictoire.....	55
6.	La détermination du champ de l'enquête d'un comité d'enquête .....	57
7.	Les règles de procédure concernant les audiences d'un comité d'enquête ....	58
8.	La révision judiciaire .....	59

## GLOSSAIRE DE TERMES EMPLOYÉS DANS LE DOCUMENT DE TRAVAIL

**Avocat indépendant :** Un avocat nommé par le président et chargé de présenter l'affaire concernant la conduite d'un juge au comité d'enquête. L'avocat indépendant est un avocat qui est membre du barreau d'une province depuis au moins dix ans et dont la compétence et l'expérience sont reconnues au sein de la communauté juridique.

**Comité d'enquête :** Un comité constitué en vertu de la *Loi sur les juges* et chargé d'enquêter sur la conduite d'un juge de nomination fédérale. Le comité d'enquête est composé d'un nombre impair de membres, dont la majorité sont des membres du CCM nommés par le président et auxquels le ministre de la Justice peut adjoindre des avocats ayant été membres du barreau d'une province pendant au moins dix ans.

**Comité d'examen :** Un comité composé de trois à cinq juges et chargé d'examiner une plainte contre un juge qui lui est soumise par le président et de décider s'il y a lieu de constituer un comité d'enquête en vertu de la *Loi sur les juges*. Les membres du comité d'examen sont nommés par le président et la majorité d'entre eux doivent être membres du CCM.

**Comité sur la conduite des juges :** Un comité permanent créé par le CCM et chargé d'administrer le processus d'examen de la conduite des juges.

**Conseil canadien de la magistrature (CCM) :** Organisme constitué en vertu de la *Loi sur les juges* et ayant le pouvoir d'enquêter sur les plaintes contre les juges de nomination fédérale et de recommander la révocation d'un juge au ministre de la Justice du Canada. Le CCM est composé du juge en chef du Canada, de tous les juges en chef, juges en chef associés et juges en chef adjoints des cours supérieures du Canada, des juges principaux de la Cour suprême du Yukon, de la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest et de la Cour de justice du Nunavut, ainsi que du juge en chef de la Cour d'appel de la cour martiale du Canada. Le CCM est présidé par le juge en chef du Canada.

**Directeur exécutif :** La personne responsable de tous les aspects administratifs du processus d'examen de la conduite des juges de nomination fédérale, qui agit sous la direction du président du Comité sur la conduite des juges. Le directeur exécutif n'est pas un juge et n'est pas membre du CCM.

**Magistrature fédérale :** Les juges des cours supérieures, de la Cour fédérale, de la Cour d'appel fédérale, de la Cour canadienne de l'impôt et de la Cour suprême du Canada; ces juges sont nommés par le gouvernement fédéral.

**Président :** Le président ou le vice-président du Comité sur la conduite des juges; il ne s'agit pas du président du Conseil canadien de la magistrature, qui est le juge en chef du Canada.

## I. Introduction

### A. *L'examen de la conduite des juges de nomination fédérale*

Les juges du Canada sont investis de pouvoirs décisionnels très importants qui peuvent avoir d'énormes conséquences sur les droits et les intérêts des individus. Étant donné leurs pouvoirs et leurs responsabilités, nous attendons naturellement des juges qu'ils observent les normes de conduite les plus élevées. L'intégrité et l'impartialité de la magistrature sont essentielles au maintien de la confiance du public envers les juges et, de façon plus générale, envers notre système politique.

En même temps, l'examen de la conduite des juges soulève des questions qui ne se posent pas lorsqu'il s'agit d'examiner le comportement d'autres professionnels. Afin de pouvoir exercer leurs fonctions, les juges doivent être à l'abri de toute influence externe, notamment de la part de l'organe exécutif. L'indépendance de la magistrature est un principe constitutionnel au Canada et une partie intégrante de notre système juridique. Elle est essentielle au maintien de la primauté du droit et elle constitue en soi une garantie de la confiance du public dans l'administration de la justice.

La relation entre l'imputabilité et l'indépendance de la magistrature est donc un aspect fondamental de tout processus d'examen de la conduite des juges. C'est une relation qu'il faut concilier et qui ne doit pas empêcher qu'un débat constructif et une réforme aient lieu à l'égard des processus d'examen de la conduite des juges. En définitive, la restriction à l'indépendance judiciaire qui découle d'un processus d'examen destiné à rendre les juges responsables de leur conduite sert à protéger l'intégrité de la magistrature et à maintenir la confiance du public.<sup>1</sup> Il n'est donc pas surprenant que la relation entre l'imputabilité et l'indépendance de la magistrature soit au cœur du présent document de travail.

Ce document de travail traite expressément du processus d'examen de la conduite des juges de nomination *fédérale* – c'est-à-dire les juges des cours supérieures, de la Cour fédérale, de la Cour d'appel fédérale, de la Cour canadienne de l'impôt et de la Cour suprême du Canada, lesquels sont nommés par le gouvernement fédéral – bien que les processus provinciaux équivalents y soient aussi parfois mentionnés.

Le Conseil canadien de la magistrature (CCM) est un organisme composé des juges en chef de la magistrature fédérale canadienne et ayant 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.<sup>2</sup> En vertu de la *Loi sur les juges*, le CCM a le pouvoir d'enquêter sur les plaintes contre les juges de nomination fédérale, de constituer un comité d'enquête, et de recommander la révocation d'un juge au ministre de la Justice du Canada à l'issue d'une

---

<sup>1</sup> Voir *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, 2002 CSC 11, par. 59, [2002] 1 R.C.S. 249.

<sup>2</sup> *Loi sur les juges*, L.R.C. 1985, ch. J-1, par. 60(1).

enquête.<sup>3</sup> La *Loi sur les juges* autorise aussi le CCM à adopter des règlements pour régir la procédure relative à ses enquêtes.<sup>4</sup> Ainsi, bien que la *Loi sur les juges* et la Constitution canadienne prévoient un cadre général pour l'examen de la conduite des juges de nomination fédérale, c'est le CCM lui-même, par l'adoption de règlements administratifs et de procédures, qui établit le processus spécifique.

Comme tout processus administratif, les procédures établies par le CCM pour examiner la conduite des juges de nomination fédérale peuvent faire l'objet de discussions et d'améliorations. Le rapport intitulé *Une place à part : L'indépendance et la responsabilité de la magistrature au Canada*, produit par Martin Friedland, professeur de droit à l'Université de Toronto, et publié en 1995, est une importante contribution au débat sur le processus d'examen de la conduite des juges. Le professeur Friedland a été chargé par le CCM d'entreprendre une vaste analyse des nombreuses questions englobées par les concepts inséparables de l'indépendance et de la responsabilité – ou de l'imputabilité – de la magistrature, y compris les questions de discipline.

Dans son chapitre sur la discipline de la magistrature, le professeur Friedland en est venu à la conclusion générale que le CCM avait traité les plaintes contre les juges de manière prudente et consciencieuse.<sup>5</sup> En même temps, en s'inspirant de l'expérience des provinces canadiennes et d'autres pays de *common law*, il a fait un certain nombre de suggestions concernant les procédures employées par le CCM pour examiner la conduite des juges, en partie dans le but d'améliorer la visibilité et la transparence du processus.

Le processus d'examen de la conduite des juges du CCM a évolué depuis le rapport Friedland et le CCM a appris par l'expérience de bien des façons. Comme nous allons le voir dans ce document de travail, les procédures du CCM ont fait l'objet de plusieurs modifications en 2002, et d'autres changements y ont été apportés en 2010. Cependant, le processus n'a pas été révisé de manière approfondie. Le CCM se préoccupe constamment de faire en sorte que les questions concernant la conduite des juges soient résolues le plus efficacement possible, tout en assurant la confiance du public envers la magistrature. Dans ce contexte, le CCM désire consulter les Canadiens afin de savoir s'il y a lieu d'apporter des changements au processus d'examen de la conduite des juges.

Le présent document de travail comporte quatre objectifs : 1) situer le processus actuel d'examen de la conduite des juges dans son contexte constitutionnel et législatif et le comparer à celui d'autres juridictions; 2) définir les aspects du processus qui se prêtent à un débat public; 3) situer ces questions par rapport aux principes et valeurs fondamentaux qui sous-tendent le processus d'examen de la conduite des juges de nomination fédérale; 4) formuler des questions en vue d'une éventuelle réforme du processus actuel.

---

<sup>3</sup> *Loi sur les juges*, L.R.C. 1985, ch. J-1, al. 60(2)c), par. 63(3), par. 65(1).

<sup>4</sup> *Loi sur les juges*, L.R.C. 1985, ch. J-1, al. 61(3)c).

<sup>5</sup> Martin L. Friedland, *Une place à part : L'indépendance et la responsabilité de la magistrature au Canada*, Ottawa, Conseil canadien de la magistrature, 1995, p. 94.

## ***B. Les valeurs fondamentales à la base du processus d'examen de la conduite des juges de nomination fédérale***

Comme il a été souligné, l'**indépendance** et l'**imputabilité** de la magistrature sont les valeurs qui sous-tendent le processus d'examen de la conduite des juges de nomination fédérale. Comme nous allons le voir plus en détail dans la prochaine partie, l'indépendance de la magistrature est un principe constitutionnel au Canada, ce qui lui confère un caractère particulier dans le cadre du processus d'examen de la conduite des juges de nomination fédérale.

En même temps, plutôt que d'être une fin en soi, l'indépendance de la magistrature répond à d'importants objectifs de société, dont l'un est la **confiance du public dans le système de justice**. L'indépendance de la magistrature est une garantie essentielle que les juges ont la liberté d'instruire et de juger des causes à l'abri de toute influence ou ingérence de la part de l'État ou d'autres sources, de faire respecter la Constitution et les droits garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés* et, de façon générale, de veiller à la protection du public et des plaideurs devant les tribunaux. Dans notre discussion à propos des différents aspects du processus d'examen de la conduite des juges et de toute restriction à l'imputabilité ou à l'indépendance de la magistrature, il faut toujours garder à l'esprit l'intérêt public que ces principes sont censés servir.

La **transparence** du processus d'examen de la conduite des juges de nomination fédérale est un facteur important pour maintenir la confiance du public dans le système de justice, et elle constitue une autre valeur directrice.

L'**équité** de la procédure, tant à l'égard du juge dont la conduite fait l'objet d'un examen que de la personne qui dépose une plainte concernant la conduite d'un juge, est aussi un facteur essentiel. Comme nous allons le voir, l'équité procédurale est un principe fondamental du droit administratif canadien qui exige, entre autres choses, qu'une décision soit rendue sans crainte raisonnable de partialité. L'équité consiste également à faire en sorte que le processus d'examen de la conduite des juges de nomination fédérale ne compromette pas indûment la réputation et la vie privée des juges, afin de ne pas nuire à l'indépendance de la magistrature.

L'**efficacité** du processus d'examen de la conduite des juges de nomination fédérale est une autre valeur directrice. Un processus de résolution des questions de conduite des juges qui est trop compliqué et trop long ne pourrait susciter la confiance du public, ni assurer réellement l'imputabilité des juges.

Ces valeurs fondamentales du processus d'examen de la conduite des juges de nomination fédérale doivent être équilibrées soigneusement. L'indépendance de la magistrature pourrait être compromise par un processus qui est trop informel et qui n'offre pas aux juges des garanties essentielles d'équité. L'indépendance de la magistrature signifie également que les juges doivent jouir d'une grande latitude dans la conduite des affaires judiciaires et être libres d'administrer la justice à l'abri de toute



influence ou ingérence externe. Une décision judiciaire erronée peut être rectifiée par voie d'appel, et non par un usage abusif du processus d'examen de la conduite des juges.

Par contre, les juges ne peuvent se réfugier derrière la protection qu'offre l'indépendance de la magistrature pour éviter d'être tenus responsables d'un grave écart de conduite qui pourrait saper la confiance du public. Dans ce contexte, l'imputabilité de la magistrature est essentielle pour assurer la confiance du public dans le système de justice. L'imputabilité de la magistrature peut entraîner non seulement la possibilité qu'un juge soit révoqué, ce qui représente la mesure disciplinaire la plus extrême, mais aussi la possibilité qu'un juge fasse l'objet d'autres mesures ou sanctions, en conformité avec l'indépendance de la magistrature.

Lorsque les plaintes contre les juges sont traitées de manière efficace et transparente, cela donne davantage confiance au public dans le système judiciaire. À défaut d'efficacité et de transparence, une personne raisonnable pourrait mal comprendre la nature et les conséquences de l'indépendance de la magistrature et elle pourrait croire que le processus d'examen de la conduite des juges est conçu pour soustraire les juges à l'attention du public ou qu'il a cet effet.

Enfin, les plaintes contre les juges peuvent avoir d'énormes conséquences sur leur réputation et leur professionnalisme, et les juges doivent s'attendre à ce que le processus d'examen de leur conduite soit équitable. Les personnes qui déposent une plainte contre un juge ne sont pas parties au processus comme tel, mais elles doivent aussi être traitées équitablement, ce qui exige des mécanismes pour informer les plaignants et les engager dans le processus d'examen de la conduite des juges.

## **II. Le cadre constitutionnel régissant la discipline des juges de nomination fédérale**

### ***A. L'article 99 de la Loi constitutionnelle de 1867***

L'article 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>6</sup> stipule que « 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 ». Les « cours supérieures » prévues à l'article 99 sont des cours de compétence inhérente créées en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*; il faut les distinguer des Cours fédérales, de la Cour canadienne de l'impôt et de la Cour suprême du Canada, lesquelles sont toutes des créatures de la loi. L'article 99 constitue une garantie essentielle d'indépendance de la magistrature qui protège les juges des cours supérieures contre toute mesure arbitraire ou discrétionnaire de révocation par l'organe exécutif.

Cependant, l'article 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne constitue pas la seule garantie d'indépendance de la magistrature au Canada. Il est important de considérer l'étendue complète et le contenu du principe constitutionnel de l'indépendance de la magistrature, tel qu'il a été défini dans la jurisprudence. En effet, le principe de l'indépendance de la magistrature détermine à la fois le contexte dans lequel une adresse

---

<sup>6</sup> *Loi constitutionnelle de 1867* (R.-U.), 30 & 31 Victoria, ch. 3, réimprimé dans L.R.C. 1985, App. II, n° 5.

peut être faite pour révoquer un juge en vertu de l'article 99 et la signification de « bonne conduite », ainsi que la conduite que l'on attend des juges en général.

### ***B. L'indépendance de la magistrature et la Constitution canadienne***

Le principe de l'indépendance de la magistrature s'applique à tous les juges et non seulement aux juges des cours supérieures prévues à l'article 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

L'indépendance de la magistrature est un principe fondamental du droit constitutionnel canadien, dont l'origine remonte à l'*Act of Settlement* de l'Angleterre de 1701.<sup>7</sup> Aujourd'hui, il est généralement reconnu en droit canadien que l'indépendance de la magistrature est un principe structurel non écrit de notre cadre constitutionnel. La « source de notre engagement » envers ce principe se trouve dans le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui fait référence à « une constitution semblable dans son principe à celle du Royaume-Uni ». <sup>8</sup> Des dispositions expresses de la Constitution, en particulier les articles 96 à 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et l'alinéa 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*,<sup>9</sup> protègent certains aspects de l'indépendance de la magistrature.

L'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867* stipule que le gouverneur général nomme les juges des cours supérieures, de district et de comté, tandis que l'article 100 prévoit que le Parlement fixe et paye les salaires de ces juges. La Cour suprême du Canada a interprété l'article 96 comme étant une garantie de la juridiction fondamentale des cours supérieures, de district et de comté et l'article 100 comme une garantie de la sécurité financière des juges de ces cours. Ces garanties sont considérées comme des manifestations de l'indépendance de la magistrature.<sup>10</sup>

Comme nous l'avons mentionné, l'article 99 protège les juges des cours supérieures contre toute mesure arbitraire ou discrétionnaire de révocation par l'organe exécutif. Il garantit que les juges des cours supérieures resteront en fonction durant bonne conduite et qu'ils peuvent être révoqués seulement sur une adresse du Sénat et de la Chambre des communes.

Enfin, l'alinéa 11d) de la *Charte* prévoit que toute personne inculpée d'un acte criminel a le droit d'être jugée par un « tribunal indépendant et impartial ». Cette disposition garantit l'indépendance des juges qui ont compétence pour instruire des affaires criminelles.

---

<sup>7</sup> *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale*, [1997] 3 R.C.S. 3, par. 106.

<sup>8</sup> *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale*, [1997] 3 R.C.S. 3, par. 109.

<sup>9</sup> *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, édictée comme l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.).

<sup>10</sup> *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale*, [1997] 3 R.C.S. 3, par. 84.

### *C. Le contenu du principe de l'indépendance de la magistrature*

La liberté des juges d'instruire et de juger des causes à l'abri de toute influence ou ingérence externe est au centre du principe de l'indépendance de la magistrature.<sup>11</sup> La Cour suprême a énoncé trois garanties objectives d'indépendance de la magistrature : l'inamovibilité, la sécurité financière et l'indépendance institutionnelle du tribunal relativement aux questions administratives qui ont directement un effet sur l'exercice de ses fonctions judiciaires.<sup>12</sup>

L'indépendance de la magistrature a des dimensions tant individuelles qu'institutionnelles. Même si un juge, pris individuellement, jouit des conditions essentielles à l'indépendance de la magistrature, si la cour ou le tribunal qu'il préside n'est pas indépendant des autres organes du gouvernement, on ne peut pas dire qu'il constitue un tribunal indépendant.<sup>13</sup>

Le fait que l'indépendance de la magistrature existe au profit de la personne jugée et non des juges revêt une importance particulière à l'égard de l'examen de la conduite des juges.<sup>14</sup> Un processus d'examen inadéquat pourrait miner la confiance du public envers l'indépendance de la magistrature. L'indépendance de la magistrature est considérée comme une garantie de l'impartialité judiciaire, c'est-à-dire l'état d'esprit neutre du juge lorsqu'il instruit et tranche une affaire.<sup>15</sup> Elle favorise la confiance du public dans l'administration de la justice et assure le maintien d'une magistrature forte et capable de faire respecter la primauté du droit et la Constitution. La Cour suprême a souligné que le principe de l'indépendance de la magistrature doit être interprété en fonction des intérêts d'ordre public qu'il vise à servir, sans quoi son application risque de compromettre la confiance du public dans l'administration de la justice, au lieu de l'accroître.<sup>16</sup>

Les cours canadiennes ont fait référence à des instruments internationaux pour déterminer le contenu du principe constitutionnel d'indépendance de la magistrature.<sup>17</sup> Les dispositions suivantes de la *Déclaration universelle sur l'indépendance de la justice*<sup>18</sup> sont particulièrement utiles pour définir les principes en jeu dans le contexte de l'examen de la conduite des juges :

---

<sup>11</sup> *La Reine c. Beaugregard*, [1986] 2 R.C.S. 56, par. 21; *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673, par. 17, 18.

<sup>12</sup> *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673, par. 27 à 52.

<sup>13</sup> *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673, par. 20.

<sup>14</sup> *Ell c. Alberta*, 2003 CSC 35, par. 29, [2003] 1 R.C.S. 857.

<sup>15</sup> *R c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114, p. 156.

<sup>16</sup> *Mackin c. Nouveau-Brunswick (ministre des Finances)*; *Rice c. Nouveau-Brunswick*, 2002 CSC 13, par. 116, [2002] 1 R.C.S. 405.

<sup>17</sup> *Slansky v. Canada (Attorney General)*, 2013 FCA 199, par. 151, 114 D.L.R. (3d) 393, le juge Mainville ayant souscrit au jugement; *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale*, [1997] 3 R.C.S. 3, par. 194; *La Reine c. Beaugregard*, [1986] 2 R.C.S. 56, par. 33, 34; *R. c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114, p. 153 à 155.

<sup>18</sup> « Déclaration de Singhvi », adoptée à la séance plénière de clôture de la Première conférence mondiale sur l'indépendance de la justice, tenue à Montréal en 1983, réimprimée dans "Universal Declaration on the Independence of Justice", dans Shimon Shetreet et Jules Deschênes, eds., *Judicial Independence: The Contemporary Debate* (Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 1985) 447, p. 450.

[traduction]

2. Les juges ont la liberté et l'obligation de décider des affaires dont ils sont saisis avec impartialité et conformément à leur appréciation des faits et à leur compréhension du droit, sans restriction, influence, gratification, pression, menace ni ingérence, directe ou indirecte, de la part de qui que ce soit ou pour quelque raison que ce soit.

4. La magistrature est indépendante de l'organe exécutif et de l'organe législatif.

8. Les juges se conduisent toujours de manière à préserver la dignité et les responsabilités de leur charge et à protéger l'impartialité et l'indépendance de la magistrature. Sous réserve de ce principe, les juges jouissent de la liberté de pensée, de croyance, de parole, d'expression, d'association professionnelle, de réunion et de circulation.

#### ***D. L'indépendance de la magistrature et le processus d'examen de la conduite des juges***

Le CCM a affirmé que « l'indépendance judiciaire renvoie non seulement au droit à l'inamovibilité, mais aussi – et elle l'encourage même – au corollaire qu'est l'obligation des juges de faire preuve d'indépendance d'esprit dans leurs jugements sans craindre d'être destitués ». <sup>19</sup>

Les juges doivent avoir la liberté de rendre leurs décisions à l'abri de toute influence externe, mais ils ont aussi le devoir d'agir selon les normes d'impartialité et d'intégrité les plus élevées. Lorsqu'ils manquent à l'observation de ces normes, les juges abusent du principe de l'indépendance de la magistrature et s'exposent à des mesures disciplinaires.

La fonction du CCM et des organismes provinciaux équivalents est d'intervenir lorsque les juges abusent de leurs pouvoirs judiciaires, afin de veiller à l'intégrité de la magistrature. <sup>20</sup> Le critère adopté par le CCM pour recommander la révocation d'un juge (que nous examinerons davantage plus loin) reconnaît que, lorsque la conduite d'un juge va à l'encontre de l'indépendance et de l'impartialité de la magistrature, cela a pour effet d'ébranler la confiance du public dans le système de justice : <sup>21</sup>

La conduite reprochée porte-t-elle si manifestement et si totalement atteinte aux notions d'impartialité, d'intégrité et d'indépendance de la justice qu'elle ébranle

---

<sup>19</sup> *Rapport au Conseil canadien de la magistrature déposé par le comité d'enquête nommé conformément aux dispositions du paragraphe 63(1) de la Loi sur les juges à la suite d'une demande du procureur général de la Nouvelle-Écosse*, (1991) 40 U.N.B.L.J. 210, p. 218, cité dans *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, 2002 CSC 11, par. 56, [2002] 1 R.C.S. 249.

<sup>20</sup> *Ruffo c. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 R.C.S. 267, par. 68; *Therrien (Re)*, 2001 CSC 35, par. 58, [2001] 2 R.C.S. 3; *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, 2002 CSC 11, par. 46, [2002] 1 R.C.S. 249.

<sup>21</sup> *Therrien (Re)*, 2001 CSC 35, par. 147, [2001] 2 R.C.S. 3.

suffisamment la confiance de la population pour rendre le juge incapable de s'acquitter des fonctions de sa charge?<sup>22</sup>

Voici des exemples de cas d'inconduite qui ont fait l'objet d'enquêtes du CCM : des propos tenus en salle d'audience qui étaient insensibles envers la situation des parties ou présumément discriminatoires;<sup>23</sup> la participation à des débats politiques en public;<sup>24</sup> des actes criminels commis avant ou après la nomination d'un juge;<sup>25</sup> des retards dans le prononcé de décisions écrites.<sup>26</sup> En vertu de la *Loi sur les juges*, le CCM peut aussi être appelé à enquêter sur des cas d'incapacité judiciaire.<sup>27</sup>

En définitive, la restriction à l'indépendance judiciaire imposée par les conseils de la magistrature, au moyen d'un processus disciplinaire qui rend les juges responsables de leur conduite, sert à protéger l'intégrité de la magistrature et à maintenir la confiance du public.<sup>28</sup> C'est la tension entre l'indépendance et l'intégrité de la magistrature qui est au centre de l'ensemble du processus d'examen établi par le CCM.<sup>29</sup>

### III. L'obligation d'équité procédurale dans le contexte d'une enquête

#### A. *Le contenu de l'obligation d'équité procédurale*

La doctrine d'équité procédurale est un aspect fondamental du droit administratif canadien. Il s'agit d'un principe général qui oblige à respecter l'équité de la procédure dans toute décision qui touche les droits, les privilèges ou les intérêts d'une personne.<sup>30</sup> L'obligation d'équité procédurale est une doctrine de *common law* qui est protégée en

---

<sup>22</sup> Le critère a été énoncé pour la première fois dans le rapport d'enquête du CCM sur la conduite de l'honorable Donald Marshall et il a été appliqué systématiquement depuis ce temps; voir : *Rapport au Conseil canadien de la magistrature déposé par le comité d'enquête nommé conformément aux dispositions du paragraphe 63(1) de la Loi sur les juges à la suite d'une demande du procureur général de la Nouvelle-Écosse*, (1991) 40 U.N.B.L.J. 210, p. 219; *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, 2002 CSC 11, par. 12, 51, 66, [2002] 1 R.C.S. 249.

<sup>23</sup> Voir Conseil canadien de la magistrature, communiqué de presse, « La vice-présidente du Comité sur la conduite des juges a classé le dossier concernant M. le juge MacPherson de la Cour d'appel de l'Ontario » (28 octobre 2002), en ligne : <[http://www.cjc-ccm.gc.ca/french/news\\_fr.asp?selMenu=news\\_2002\\_fr.asp](http://www.cjc-ccm.gc.ca/french/news_fr.asp?selMenu=news_2002_fr.asp)>.

<sup>24</sup> Voir Conseil canadien de la magistrature, communiqué de presse, « Le Conseil canadien de la magistrature termine son enquête sur la conduite du juge Matlow » (3 décembre 2008), en ligne : <[http://www.cjc-ccm.gc.ca/french/news\\_fr.asp?selMenu=news\\_2008\\_1203\\_fr.asp](http://www.cjc-ccm.gc.ca/french/news_fr.asp?selMenu=news_2008_1203_fr.asp)>.

<sup>25</sup> Voir Conseil canadien de la magistrature, communiqué de presse, « Le Conseil canadien de la magistrature termine son examen d'une plainte contre le juge Yves Alain » (21 août 2007), en ligne : <[http://www.cjc-ccm.gc.ca/french/news\\_fr.asp?selMenu=news\\_2007\\_0821\\_fr.asp](http://www.cjc-ccm.gc.ca/french/news_fr.asp?selMenu=news_2007_0821_fr.asp)>.

<sup>26</sup> Voir Conseil canadien de la magistrature, *Rapport annuel 2005-2006* (Ottawa : Conseil canadien de la magistrature, 2006), p 12.

<sup>27</sup> *Loi sur les juges*, L.R.C. 1985, ch. J-1, al. 65(2)a).

<sup>28</sup> Voir *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, 2002 CSC 11, par. 59, [2002] 1 R.C.S. 249.

<sup>29</sup> Voir *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, 2002 CSC 11, par. 60, [2002] 1 R.C.S. 249; Martin L. Friedland, *Une place à part : L'indépendance et la responsabilité de la magistrature au Canada*, Ottawa, Conseil canadien de la magistrature, 1995, p. 129.

<sup>30</sup> *Canada (Procureur général) c. Mavi*, 2011 CSC 30, par. 38, [2011] 2 R.C.S. 504.

vertu de l’alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*.<sup>31</sup> Lorsque des intérêts plus fondamentaux sont en cause, en particulier la vie, la liberté ou la sécurité d’une personne, l’équité procédurale est reconnue constitutionnellement en vertu de l’article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Bien que l’obligation d’équité procédurale s’applique chaque fois que les droits, les privilèges ou les intérêts d’une personne sont touchés par une décision d’un organisme public, la nature particulière de l’obligation varie selon le contexte.<sup>32</sup>

Les garanties procédurales émanent d’abord du cadre législatif et réglementaire pertinent<sup>33</sup> et des choix de procédure faits par l’organisme administratif lui-même, par exemple si un organisme a ses propres règles de procédure et de pratique.<sup>34</sup> Les règles d’équité procédurale de *common law* suppléent aux exigences prévues par les lois, les règlements ou les politiques, ou à l’absence de telles exigences.

La Cour suprême du Canada a énoncé plusieurs facteurs qui aident à déterminer les exigences de l’obligation d’équité procédurale dans des circonstances données, notamment : 1) la nature de la décision recherchée et le processus suivi pour y parvenir – plus le processus ressemble à une prise de décision judiciaire, plus il est probable que l’obligation d’agir équitablement exigera des protections procédurales proches du modèle du procès;<sup>35</sup> 2) la nature du régime législatif en question – des protections procédurales plus importantes seront exigées lorsque la loi ne prévoit aucune procédure d’appel;<sup>36</sup> 3) l’importance de la décision pour les personnes visées, qui est le facteur le plus crucial – plus la décision est importante pour la vie des personnes visées et plus ses répercussions sont grandes pour ces personnes, plus les protections procédurales requises seront rigoureuses.<sup>37</sup>

La pondération de ces facteurs aide à déterminer la teneur de l’obligation d’équité procédurale dans des circonstances données. Selon la teneur de l’obligation d’équité, différentes protections procédurales peuvent être requises, par exemple, le droit à un enquêteur ou à un décideur impartial, le droit à la notification ou à la divulgation d’allégations, le droit de produire ou de présenter une preuve, le droit de contre-interroger des témoins, le droit d’obtenir les motifs d’une décision.

---

<sup>31</sup> *Déclaration canadienne des droits*, S.C. 1960, ch. 44. Étant donné que l’obligation d’équité est une doctrine de *common law*, elle peut être restreinte ou écartée par un texte de loi, mais les tribunaux ne peuvent parvenir à une telle conclusion en l’absence d’une disposition législative précise (voir *Canada (Procureur général) c. Mavi*, 2011 CSC 30, par. 39, [2011] 2 R.C.S. 504; *Kane c. Conseil d’administration de l’U.C.-B.*, [1980] 1 R.C.S. 1105).

<sup>32</sup> *Baker c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 20, 21.

<sup>33</sup> *Ocean Port Hotel Ltd. c. Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, 2001 CSC 52, par. 22, [2001] 2 R.C.S. 781.

<sup>34</sup> *Baker c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 27.

<sup>35</sup> *Baker c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 23, citant *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, par. 46; voir aussi Donald J.M. Brown et John M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, feuilles mobiles (consulté le 11 décembre 2013), (Toronto: Carswell, 2009), p. 7:3200.

<sup>36</sup> *Baker c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 24.

<sup>37</sup> *Baker c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 25.

Des considérations particulières s'appliquent aux enquêtes lorsqu'il s'agit de déterminer l'existence et le degré d'équité procédurale. En général, pour être considérée juste, une enquête doit être neutre, équilibrée et rigoureuse, afin que l'enquêteur dispose d'un fondement adéquat et juste pour tirer ses conclusions.<sup>38</sup> Ces considérations s'appliquent à la personne faisant l'objet d'une enquête et, selon les circonstances, elles peuvent aussi s'appliquer à la personne ayant déposé une plainte qui a mené à l'enquête.<sup>39</sup>

L'équité requise dans le contexte d'une enquête varie selon le stade de l'enquête. Lorsque le processus d'enquête, « à l'état embryonnaire, consiste à rassembler des matériaux bruts pour étude ultérieure », les garanties d'équité procédurale sont plus limitées.<sup>40</sup> Cependant, lorsqu'une enquête atteint le stade de la recommandation ou de la décision, ou si les droits d'une personne pourraient être touchés directement, l'enquêteur peut être obligé de donner aux personnes concernées toute possibilité de répondre à des conclusions défavorables.<sup>41</sup>

La publicité entourant un processus d'enquête est un autre facteur important pour déterminer le degré d'équité procédurale. Si les stades préliminaires d'une enquête se déroulent à huis clos, cela peut réduire le degré d'équité procédurale.<sup>42</sup> Par contre, si les résultats d'une enquête sont rendus publics ou si une enquête se déroule en public, cela nécessite d'importantes protections procédurales.

La Cour suprême du Canada a souligné que les règles d'équité procédurale s'appliquent aux travaux des commissions d'enquête, étant donné leurs conséquences sur les droits et les intérêts des personnes.<sup>43</sup> À cause de la possibilité qu'un tort considérable soit causé à la réputation des personnes, surtout en raison de la publicité donnée aux travaux des commissions d'enquête, il est généralement admis qu'un degré élevé d'équité procédurale doit être accordé aux personnes pouvant faire l'objet de conclusions défavorables de la part d'une commission d'enquête.<sup>44</sup>

---

<sup>38</sup> *Slattery c. Canada (Commission des droits de la personne)*, 1994 2 CF 574, 73 F.T.R. 161, confirmé par (1996), 205 N.R. 383; *Guay c. Canada (Procureur général)*, 2004 CF 979, 256 F.T.R. 274; *Murray c. Canada (Commission des droits de la personne)*, 2002 CFPI 699, confirmé par 2003 CAF 222; *El-Helou c. Canada (Service administratif des tribunaux judiciaires)*, 2012 CF 1111.

<sup>39</sup> Voir *El-Helou c. Canada (Service administratif des tribunaux judiciaires)*, 2012 CF 1111.

<sup>40</sup> *Irvine c. Canada (Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1987] 1 R.C.S. 181, par. 87.

<sup>41</sup> Voir *Murray c. Canada (Commission des droits de la personne)*, 2002 CFPI 699, par. 24 (appel rejeté dans *Murray c. Canada (Commission des droits de la personne)*, 2003 CAF 222).

<sup>42</sup> *Irvine c. Canada (Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1987] 1 R.C.S. 181, par. 77.

<sup>43</sup> *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada)*, [1997] 3 R.C.S. 440, par. 31.

<sup>44</sup> *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada)*, [1997] 3 R.C.S. 440, par. 55; *Chrétien c. Canada (Ex-commissaire, Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires)*, 2008 CF 802, par. 61, [2009] 2 R.C.F. 417; Simon Ruel, *The Law of Public Inquiries in Canada*, Toronto: Carswell, 2010, p. 134.

## ***B. L'équité procédurale et le processus d'examen de la conduite des juges***

Le processus d'examen de la conduite des juges du CCM peut, en bout de ligne, aboutir à une recommandation de révoquer un juge. La Cour suprême du Canada a reconnu qu'un degré plus élevé d'équité procédurale est exigé lorsque le droit d'une personne d'exercer sa profession ou de garder son emploi est en jeu et que même une suspension de nature disciplinaire peut avoir « des conséquences graves et permanentes sur une carrière ». <sup>45</sup> Même en l'absence d'une recommandation de révocation, l'examen de la conduite d'un juge par le CCM, surtout s'il est rendu public, peut avoir de graves conséquences sur la réputation d'un juge. <sup>46</sup> Le maintien de la dignité et de la crédibilité des juges tout au long du processus permet aux juges de continuer à exercer leurs fonctions judiciaires et contribue à l'indépendance de la magistrature. <sup>47</sup>

Étant donné l'importance de la décision du CCM pour le juge dont la conduite fait l'objet d'un examen, et afin de préserver l'indépendance de la magistrature, le processus d'examen de la conduite des juges doit accorder d'importantes protections procédurales aux juges. <sup>48</sup>

Le processus actuel d'examen de la conduite des juges de nomination fédérale est de nature investigatrice, ce qui influe sur les garanties procédurales requises aux différents stades du processus. Une pleine protection procédurale n'est pas justifiée aux stades préliminaires du processus d'investigation, en particulier si le processus n'est pas rendu public. Cependant, plus le processus d'examen tend vers une éventuelle recommandation de révocation d'un juge, plus les protections procédurales devraient être rigoureuses. <sup>49</sup>

La question de l'équité procédurale du processus d'examen de la conduite des juges se pose également à l'égard de la personne qui dépose une plainte contre un juge. Bien qu'il soit certainement dans l'intérêt des personnes que les juges soient justes, impartiaux et compétents et que le processus d'examen de la conduite des juges permette de déceler et de résoudre avec rectitude les cas d'inconduite judiciaire, il n'est pas nécessairement vrai que le processus du CCM a une incidence sur les droits et les intérêts *personnels* du plaignant.

Dans l'arrêt *Taylor c. Canada*, la Cour d'appel fédérale s'est prononcée comme suit :

[...] la *Loi sur les juges* ne confère pas de droits aux justiciables en cas d'inconduite d'un juge, et le Conseil n'a pas pour mandat de donner effet aux droits des plaignants ou de leur accorder réparation. Néanmoins, à l'intérieur de ce régime, on peut considérer qu'une personne qui dépose une plainte au Conseil

---

<sup>45</sup> *Kane c. Conseil d'administration de l'U.C.-B.*, [1980] 1 R.C.S. 1105, p. 1113.

<sup>46</sup> Voir *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada)*, [1997] 3 R.C.S. 440, par. 55.

<sup>47</sup> Martin L. Friedland, *Une place à part : L'indépendance et la responsabilité de la magistrature au Canada*, Ottawa, Conseil canadien de la magistrature, 1995, p. 140.

<sup>48</sup> *Baker c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 25; *Therrien (Re)*, 2001 CSC 35, par. 96, [2001] 2 R.C.S. 3.

<sup>49</sup> *Therrien (Re)*, 2001 CSC 35, par. 82 à 91, [2001] 2 R.C.S. 3.



soulève une question d'intérêt public, l'intérêt public étant que la présumée inconduite d'un juge soit l'objet d'une enquête en règle.<sup>50</sup>

Le fait qu'un plaignant n'ait pas nécessairement un intérêt personnel dans l'issue du processus d'examen de la conduite des juges n'empêche pas qu'il y ait une obligation d'équité envers le plaignant. À ce jour, la Cour fédérale a reconnu que, selon l'équité procédurale, les plaignants ont – à tout le moins – le droit d'être informés de la décision sur leur plainte prise par le CCM<sup>51</sup> ainsi que le droit au traitement impartial de leur plainte.<sup>52</sup>

### ***C. La règle contre la crainte raisonnable de partialité***

L'équité procédurale exige non seulement que les décisions administratives soient prises de manière impartiale, mais aussi qu'elles paraissent impartiales.<sup>53</sup> Le critère de la crainte raisonnable de partialité, souvent cité, est le suivant :

[...] à quelle conclusion en arriverait une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique. Croirait-elle que, selon toute vraisemblance, [le décideur], consciemment ou non, ne rendra pas une décision juste?<sup>54</sup>

L'obligation d'impartialité est un élément de l'équité procédurale qui émane du simple fait qu'une décision administrative a un effet sur les droits, les privilèges ou les intérêts d'une personne.<sup>55</sup> Cependant, comme tous les éléments de l'obligation d'équité procédurale, le contenu précis de l'obligation d'impartialité varie selon les circonstances.<sup>56</sup>

La norme d'impartialité s'étend sur une échelle et varie selon le type de décision en question – depuis les décisions « exécutives », qui servent à élaborer des politiques gouvernementales ou à en contrôler la mise en œuvre, jusqu'aux décisions de nature plus

---

<sup>50</sup> *Taylor c. Canada (Procureur général)*, 2003 CAF 55, par. 82.

<sup>51</sup> *Slansky v. Canada (Attorney General)*, 2013 FCA, par. 165, 114 D.L.R. (3d) 393, le juge Mainville ayant souscrit au jugement.

<sup>52</sup> *Taylor c. Canada (Procureur général)*, 2003 CAF 55, par. 85, 238 F.T.R. 234.

<sup>53</sup> *Baker c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 45.

<sup>54</sup> *Committee for Justice and Liberty c. L'Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369, p. 394, le juge De Grandpré étant dissident, cité dans *Baker c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 46; voir aussi *Cie pétrolière Impériale ltée c. Québec (ministre de l'Environnement)*, 2003 CSC 58, par. 28, [2003] 2 R.C.S. 624; *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone*, 2003 CSC 36, par. 17, [2003] 1 R.C.S. 884.

<sup>55</sup> *Canada (Procureur général) c. Mavi*, 2011 CSC 30, par. 38, [2011] 2 R.C.S. 502; *Baker c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 20, 45.

<sup>56</sup> *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone*, 2003 CSC 36, par. 21, [2003] 1 R.C.S. 884, citant *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623, p. 636.

« judiciaire » qui servent à régler des différends à la suite d'une audience quelconque.<sup>57</sup> À l'extrémité judiciaire de l'échelle, les décideurs administratifs peuvent être soumis aux mêmes exigences rigoureuses en matière d'impartialité que les tribunaux. Leur conduite « ne doit susciter aucune crainte raisonnable de partialité relativement à leur décision ». <sup>58</sup> À l'extrémité exécutive de l'échelle, il peut suffire qu'un décideur administratif « garde l'esprit ouvert », de manière à ne pas donner l'impression qu'il a préjugé l'affaire au point de « rendre vain tout argument contraire ». <sup>59</sup>

Les tribunaux ont également affirmé que la norme d'impartialité applicable peut varier selon les différents stades d'un processus décisionnel administratif – le stade d'investigation, le stade de rapport ou le stade de décision.<sup>60</sup> Dans le contexte des commissions d'enquête publiques, les tribunaux ont reconnu et appliqué une norme d'impartialité intermédiaire. Étant donné que les commissions d'enquête doivent rechercher les faits pour établir la vérité, elles peuvent devoir assumer un rôle plus actif que ne le pourrait un juge présidant un procès civil ou criminel.<sup>61</sup> Cette norme d'impartialité intermédiaire exige l'absence d'une crainte raisonnable que les conclusions du décideur ont un fondement autre que la preuve.<sup>62</sup>

#### ***D. L'impartialité et le processus d'examen de la conduite des juges***

La Cour fédérale a reconnu que les acteurs du processus d'examen de la conduite des juges du CCM ont une obligation d'impartialité, non seulement envers le juge dont la conduite fait l'objet d'un examen, mais aussi envers le plaignant. Elle a souligné que l'application de la norme d'impartialité oblige à tenir compte du contexte particulier du processus d'examen, y compris la nature des fonctions d'investigation et la continuité du processus.<sup>63</sup>

La norme d'impartialité applicable au processus d'examen du CCM pourrait être plus élevée que celle à laquelle sont assujetties les commissions d'enquête, étant donné la nature très individualisée du processus d'examen du CCM. Comme dans le contexte de la discipline professionnelle, auquel s'applique généralement la norme judiciaire de la crainte raisonnable de partialité,<sup>64</sup> le processus d'examen de la conduite des juges est

---

<sup>57</sup> *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone*, 2003 CSC 36, par. 21, [2003] 1 R.C.S. 884, citant *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623, p.638 et *Russell c. Duke of Norfolk*, [1949] 1 All E.R. 109 (C.A.).

<sup>58</sup> *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623, p.638.

<sup>59</sup> *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623, p. 638.

<sup>60</sup> *Saskatchewan (Human Rights Commission) v. Reimer* (1992), 105 Sask. R. 100, 98 D.L.R. (4th) 51 (Sask. C.A.).

<sup>61</sup> *Gagliano c. Gomery*, 2011 CAF 217, par. 21 à 24.

<sup>62</sup> *Benoit c. Canada (Commissaire et président de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces armées canadiennes en Somalie)*, [1997] 2 CF 527, par. 27, 146 D.L.R. (4th) 708; *Gagliano c. Gomery*, 2011 CAF 217, par. 24, 25.

<sup>63</sup> *Taylor c. Canada (Procureur général)*, 2003 CAF 55, par. 93, 238 F.T.R. 234.

<sup>64</sup> Donald J.M. Brown et John M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, feuilles mobiles (consulté le 11 décembre 2013), (Toronto: Carswell, 2009), p. 11:3360 : [traduction] « étant donné

centré sur le comportement d'une seule personne, à savoir le juge, et il peut avoir des conséquences importantes pour cette personne. La norme de la crainte raisonnable de partialité a donc été appliquée – tant à l'égard du juge que du plaignant – aux premières étapes du processus d'examen de la conduite des juges et à l'ensemble de ce processus.<sup>65</sup>

En même temps, comme il a été mentionné plus tôt, l'application de la norme d'impartialité au processus d'examen de la conduite des juges doit tenir compte du fait que le processus est de nature investigatrice. Les acteurs du processus d'examen de la conduite des juges sont des enquêteurs et ils peuvent participer plus activement à la présentation de la preuve qu'ils ne le pourraient dans un contexte judiciaire ou quasi judiciaire. Voici ce que la Cour d'appel fédérale a affirmé dans l'arrêt *Gagliano c. Gomery* :

Un bon enquêteur, tout comme un fin limier, c'est celui qui est animé de soupçons qu'il s'efforce de valider pour clore le dossier ou de dissiper pour faire porter sa recherche sur d'autres pistes. Ce faisant, il peut et va souvent créer une apparence de partialité. Ainsi, par ses questions, ses interventions et celles de ses procureurs qui procèdent à des interrogatoires serrés de témoins, un commissaire peut un jour donner l'impression qu'il a un préjugé défavorable à l'égard d'une personne ou d'un groupe qui, à ce moment-là, fait l'objet d'une attention particulière de la part de la commission. Mais lorsque, le lendemain, l'attention de la commission se portera sur quelqu'un d'autre, c'est cette dernière personne qui sera alors encline à croire que c'est plutôt sur elle que s'exerce le préjugé défavorable. Toutefois, c'est là le propre d'une enquête.<sup>66</sup>

#### **IV. Le processus actuel d'examen de la conduite des juges de nomination fédérale**

##### ***A. Le cadre législatif***

Ce n'est pas avant 1971 qu'une loi a été édictée pour définir le processus pouvant mener à la révocation d'un juge de nomination fédérale, y compris un juge d'une cour supérieure au titre de l'article 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Vers la fin des années 1960, le Parlement a désigné un commissaire spécial, en vertu de la *Loi sur les enquêtes*<sup>67</sup>, pour enquêter sur la conduite du juge Léo Landreville. Une décision défavorable a été rendue contre le juge Landreville, mais la Cour fédérale a conclu que le commissaire, Ian C. Rand, anciennement juge de la Cour suprême, avait violé les modalités d'application obligatoires de la *Loi sur les enquêtes*, parce qu'il avait omis de donner au juge Landreville un préavis des allégations d'inconduite ou la possibilité de se

---

les questions à trancher et la gravité des conséquences pour la personne, l'administration de la discipline professionnelle s'apparente de près à une procédure pénale et, de ce fait, elle est plus susceptible d'être assujettie à une norme d'impartialité semblable à celle qui s'applique aux tribunaux».

<sup>65</sup> *Taylor c. Canada (Procureur général)*, 2003 CAF 55, par. 92, 238 F.T.R. 234; *Therrien (Re)*, 2001 CSC 35, par. 104, [2001] 2 R.C.S. 3.

<sup>66</sup> *Gagliano c. Gomery*, 2011 CAF 217, par. 22.

<sup>67</sup> S.R.C. 1952, ch. 154 (devenu L.R.C. 1985, ch. I-11).

faire entendre à ce sujet.<sup>68</sup> La procédure suivie dans l'affaire *Landreville*, notamment à l'égard du traitement équitable du juge, a été critiquée sévèrement, et c'est d'ailleurs l'un des facteurs qui a motivé l'adoption de ce qui est maintenant la partie II de la *Loi sur les juges*.<sup>69</sup>

La partie II de la *Loi sur les juges* a pour objet de constituer le CCM et d'établir un cadre pour la tenue d'enquêtes sur les cas d'inconduite judiciaire, qui peuvent mener à une recommandation de révocation d'un juge de nomination fédérale. Dans la partie II de la *Loi sur les juges*, l'expression « cour supérieure » comprend la Cour suprême du Canada, la Cour d'appel fédérale, la Cour fédérale et la Cour canadienne de l'impôt.<sup>70</sup>

Le CCM est composé du juge en chef du Canada, de tous les juges en chef, juges en chef associés et juges en chef adjoints des cours supérieures du Canada, des juges principaux de la Cour suprême du Yukon, de la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest et de la Cour de justice du Nunavut, ainsi que du juge en chef de la Cour d'appel de la cour martiale du Canada.<sup>71</sup> Le CCM est présidé par le juge en chef du Canada. En vertu du paragraphe 60(1) de la *Loi sur les juges*, le CCM 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 ».

La *Loi sur les juges* prévoit deux modes distincts selon lesquels le CCM peut examiner la conduite d'un juge de nomination fédérale. Premièrement, en vertu du paragraphe 63(1), le CCM mène les enquêtes que lui confie le ministre de la Justice du Canada ou le procureur général d'une province sur les cas de révocation d'un juge de nomination fédérale. Deuxièmement, selon le paragraphe 63(2), le CCM peut en outre enquêter sur toute plainte ou accusation relative à un juge de nomination fédérale.

Lorsque le ministre de la Justice ou le procureur général d'une province demande la tenue d'une enquête en vertu du paragraphe 63(1) de la *Loi sur les juges*, le CCM constitue un comité d'enquête formé de membres du CCM, auxquels le ministre de la Justice peut adjoindre des avocats ayant été membres du barreau d'une province pendant au moins dix ans. Le CCM peut également constituer un comité d'enquête dans le but de mener une enquête aux termes du paragraphe 63(2).<sup>72</sup>

À l'issue d'une enquête menée en vertu de l'article 63, le CCM présente au ministre de la Justice un rapport sur ses conclusions et il peut recommander la révocation du juge. Aux

---

<sup>68</sup> *Landreville c. Canada*, [1977] 2 C.F. 726.

<sup>69</sup> *Loi sur les juges*, L.R.C. 1985, ch. J-1. Voir : Ed Ratushny, *The Conduct of Public Inquiries: Law, Policy and Practice* (Toronto: Irwin Law, 2009), p. 35 à 38; Martin L. Friedland, *Une place à part : L'indépendance et la responsabilité de la magistrature au Canada*, Ottawa, Conseil canadien de la magistrature, 1995, p. 88; *Cosgrove c. Conseil canadien de la magistrature*, 2007 CAF 103, par. 45 à 48, [2007] 4 F.C.R. 714; *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, 2002 CSC 11, par. 44, [2002] 1 R.C.S. 249.

<sup>70</sup> *Loi d'interprétation*, L.R.C., 1985, ch. I-21, art. 35.

<sup>71</sup> *Loi sur les juges*, L.R.C. 1985, ch. J-1, par. 59(1).

<sup>72</sup> *Loi sur les juges*, L.R.C. 1985, ch. J-1 par. 63(3).

termes du paragraphe 65(2) de la *Loi sur les juges*, le CCM peut 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 : âge ou invalidité; manquement à l'honneur et à la dignité; manquement aux devoirs de sa charge; situation d'incompatibilité, qu'elle soit imputable au juge ou à toute autre cause ».

Le CCM a interprété l'application du paragraphe 65(2) de la *Loi sur les juges* comme exigeant un processus en deux étapes.<sup>73</sup> Premièrement, le CCM doit décider si le juge est « inapte à remplir utilement ses fonctions » au sens du paragraphe 65(2). Si la réponse à cette question est affirmative, le CCM doit ensuite déterminer si la confiance du public dans la capacité du juge de remplir ses fonctions a été ébranlée à tel point qu'il y a lieu de recommander sa révocation. Le critère particulier que le CCM applique à cette deuxième étape est le suivant :

La conduite reprochée porte-t-elle si manifestement et si totalement atteinte aux notions d'impartialité, d'intégrité et d'indépendance de la justice qu'elle ébranle suffisamment la confiance de la population pour rendre le juge incapable de s'acquitter des fonctions de sa charge?<sup>74</sup>

De plus, selon le CCM, les *Principes de déontologie judiciaire*, qu'il a publiés en 1998, « énoncent un cadre général de valeurs et de considérations qui sont nécessairement pertinentes pour évaluer des allégations d'inconduite de la part d'un juge ».<sup>75</sup> Les *Principes de déontologie judiciaire* offrent des conseils aux juges sur des questions d'ordre déontologique et professionnel qui sont divisées en cinq grands thèmes : l'indépendance de la magistrature, l'intégrité, la diligence, l'égalité et l'impartialité. Dans le chapitre des *Principes de déontologie judiciaire* qui décrit l'objet du document, on peut lire l'énoncé suivant :

Les Énoncés, Principes et Commentaires se veulent de simples recommandations. L'objectif visé est, d'une part, d'aider les juges à trouver des réponses aux épineuses questions d'ordre déontologique et professionnel auxquelles ils sont confrontés, et, d'autre part, d'aider le public à mieux comprendre le rôle des juges. Ils ne constituent pas un code ou une liste de comportements prohibés et ils

---

<sup>73</sup> Voir : *Rapport du Conseil canadien de la magistrature au ministre de la Justice dans l'affaire d'une enquête sur la conduite de l'honorable Paul Cosgrove* (Ottawa : Conseil canadien de la magistrature, 2009), par. 15 à 19.

<sup>74</sup> Le critère a été énoncé pour la première fois dans l'enquête du CCM sur la conduite de Donald Marshall et il a été appliqué systématiquement depuis ce temps; voir : *Rapport au Conseil canadien de la magistrature déposé par le comité d'enquête nommé conformément aux dispositions du paragraphe 63(1) de la Loi sur les juges à la suite d'une demande du procureur général de la Nouvelle-Écosse*, (1991) 40 U.N.B.L.J. 210, p. 219; *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, 2002 CSC 11, par. 12, 51, 66, [2002] 1 R.C.S. 249.

<sup>75</sup> *Rapport du Conseil canadien de la magistrature au ministre de la Justice dans l'affaire d'une enquête sur la conduite de l'honorable Theodore Matlow* (Ottawa : Conseil canadien de la magistrature, 2008), par. 99.

ne doivent pas être utilisés comme tel. Ils n'énoncent pas de normes définissant l'inconduite judiciaire.<sup>76</sup>

### ***B. Le processus établi par le CCM***

Bien que le cadre général de l'examen de la conduite des juges par le CCM soit défini dans la *Loi sur les juges*, le processus détaillé à suivre est établi par le CCM lui-même – dans ses règlements administratifs, ses procédures et ses politiques. La *Loi sur les juges* stipule que le CCM peut, par règlement administratif, régir la procédure relative aux enquêtes visées à l'article 63.<sup>77</sup> Depuis 2002, le *Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature sur les enquêtes* (le « règlement administratif ») définit les éléments plus formels du processus d'examen de la conduite des juges, tandis que les *Procédures relatives à l'examen des plaintes déposées au Conseil canadien de la magistrature au sujet de juges de nomination fédérale* (les « Procédures relatives aux plaintes ») traitent des étapes préliminaires et des aspects correctifs de l'examen des plaintes.<sup>78</sup>

Lorsque le CCM examine la conduite d'un juge à la suite d'une plainte aux termes du paragraphe 63(2) de la *Loi sur les juges*, il suit un processus qui comprend de multiples étapes. Le processus peut être divisé en cinq étapes, dont chacune fait intervenir différents acteurs du CCM. Chaque étape comporte un examen initial et la plainte doit satisfaire à certains critères avant de pouvoir passer à l'étape suivante. Par contraste, lorsque le ministre de la Justice ou le procureur général d'une province invoque le paragraphe 63(1) de la *Loi sur les juges*, l'examen de la conduite du juge par le CCM débute par la constitution d'un comité d'enquête, ce qui correspond à l'étape 4 du processus décrit dans les paragraphes qui suivent.

- Étape 1 : L'ouverture d'un dossier de plainte par le directeur exécutif

Selon les *Procédures relatives aux plaintes*, le directeur exécutif du CCM ouvre un dossier sur chaque plainte reçue et formulée par écrit concernant un juge de nomination fédérale, sauf dans le cas des plaintes qui sont nettement irrationnelles ou qui constituent un abus manifeste de la procédure relative aux plaintes.<sup>79</sup> Les *Procédures relatives aux plaintes* stipulent qu'il est permis de faire une plainte anonyme et qu'une telle plainte est,

---

<sup>76</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Principes de déontologie judiciaire* (Ottawa : Conseil canadien de la magistrature, 1998), p. 3, online: <[www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/news\\_pub\\_judicialconduct\\_Principles\\_fr.pdf](http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/news_pub_judicialconduct_Principles_fr.pdf)>.

<sup>77</sup> *Loi sur les juges*, L.R.C. 1985, ch. J-1, al. 61(3)c).

<sup>78</sup> Voir Conseil canadien de la magistrature, communiqué de presse, « Le Conseil canadien de la magistrature envisage un accroissement de son rôle » (30 septembre 2002), en ligne : <[http://www.cjc-ccm.gc.ca/french/news\\_fr.asp?selMenu=news\\_2002\\_0930\\_j\\_fr.asp](http://www.cjc-ccm.gc.ca/french/news_fr.asp?selMenu=news_2002_0930_j_fr.asp)>.

<sup>79</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Procédures relatives à l'examen des plaintes déposées au Conseil canadien de la magistrature au sujet de juges de nomination fédérale* (les « Procédures relatives aux plaintes »), 2010, par. 2.2, en ligne : <<http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/CJC-CCM-Procédures-2010.pdf>>.

« dans la mesure du possible, traitée de la même façon que toute autre plainte ». <sup>80</sup> Le directeur exécutif est chargé de tous les aspects administratifs des *Procédures relatives aux plaintes* et il agit sous la direction du président du Comité sur la conduite des juges. <sup>81</sup> Le directeur exécutif du CCM n'est pas membre du CCM et il n'est pas un juge. Le Comité sur la conduite des juges est un groupe de travail distinct créé par le CCM; depuis 2003, la composition du Comité sur la conduite des juges n'est plus la même que celle du Comité exécutif du CCM. <sup>82</sup>

- Étape 2 : L'examen de la conduite du juge par le président du Comité sur la conduite des juges

Un dossier de plainte est ensuite transmis au président ou à un vice-président du Comité sur la conduite des juges (ci-après appelé le « président »). <sup>83</sup> À la première étape, le président peut fermer le dossier s'il estime que la plainte est frivole ou vexatoire, qu'elle est formulée dans un but injustifié, qu'elle est manifestement dénuée de fondement, qu'elle ne nécessite pas un examen plus poussé, ou qu'elle n'est pas du ressort du Conseil parce qu'elle ne met pas en cause la conduite d'un juge, par exemple lorsque le recours approprié consiste à porter un jugement en appel. De plus, le président peut demander des renseignements supplémentaires au plaignant ou demander des commentaires au juge et à son juge en chef. <sup>84</sup>

À la deuxième étape, après avoir examiné la réponse du juge et du juge en chef, de même que tout autre document pertinent reçu en réponse à la plainte, le président peut fermer le dossier s'il conclut que la plainte est dénuée de fondement ou qu'elle ne nécessite pas un examen plus poussé, ou si le juge reconnaît que sa conduite était déplacée et que le président est d'avis qu'il n'est pas nécessaire de prendre d'autres mesures. <sup>85</sup> Dans ce dernier cas, le président peut écrire au juge pour lui faire part de l'évaluation de sa conduite et lui exprimer ses préoccupations à l'égard de celle-ci. <sup>86</sup>

De plus, le président peut faire l'une des trois choses suivantes : mettre le dossier en suspens en attendant l'application de mesures correctives, demander à un avocat externe de mener une enquête supplémentaire et de rédiger un rapport, ou renvoyer le dossier à

---

<sup>80</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Procédures relatives aux plaintes*, 2010, par. 2.3, en ligne : <<http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/CJC-CCM-Procédures-2010.pdf>>.

<sup>81</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Procédures relatives aux plaintes*, 2010, par. 2.1, en ligne : <<http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/CJC-CCM-Procédures-2010.pdf>>.

<sup>82</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Rapport annuel 2003-2004* (Ottawa : Conseil canadien de la magistrature, 2004), p. 12.

<sup>83</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Procédures relatives aux plaintes*, 2010, par. 3.2, en ligne : <<http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/CJC-CCM-Procédures-2010.pdf>>.

<sup>84</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Procédures relatives aux plaintes*, 2010, par. 3.5, en ligne : <<http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/CJC-CCM-Procédures-2010.pdf>>.

<sup>85</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Procédures relatives aux plaintes*, 2010, al. 5.1a), en ligne : <<http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/CJC-CCM-Procédures-2010.pdf>>.

<sup>86</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Procédures relatives aux plaintes*, 2010, par. 5.2, en ligne : <<http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/CJC-CCM-Procédures-2010.pdf>>.

un comité d'examen.<sup>87</sup> Dans le second cas, après avoir examiné le rapport rédigé par l'avocat externe, le président peut fermer le dossier (s'il conclut que la plainte est dénuée de fondement ou qu'elle ne nécessite pas un examen plus poussé, ou si le juge reconnaît que sa conduite était déplacée), mettre le dossier en suspens en attendant l'application de mesures correctives, ou renvoyer le dossier à un comité d'examen. Depuis 2002, le président, en collaboration avec le juge en chef du juge et avec le consentement du juge, peut recommander que les problèmes relevés par suite de la plainte soient traités en ayant recours à des services de consultation ou à d'autres mesures correctives, ou il peut fermer le dossier s'il est satisfait que les problèmes relevés ont été traités de façon appropriée.<sup>88</sup>

- Étape 3 : L'examen de la conduite du juge par le comité d'examen

Jusqu'en 2010, le sous-comité chargé d'examiner une plainte qui lui avait été transmise par le président pouvait recommander au CCM qu'un comité d'enquête soit constitué en vertu du paragraphe 63(3) de la *Loi sur les juges*; toutefois, la décision finale de constituer un comité d'enquête appartenait au CCM.<sup>89</sup> Cependant, depuis la dernière réforme des procédures du CCM, c'est le comité d'examen qui exerce le pouvoir de constituer un comité d'enquête.<sup>90</sup>

Le comité d'examen se compose de trois à cinq juges nommés par le président, dont la majorité est composée de membres du Conseil<sup>91</sup>; le comité d'examen peut aussi comprendre des juges puînés.<sup>92</sup> Le comité d'examen ne peut décider de constituer un comité d'enquête que si l'affaire peut être suffisamment grave pour justifier la révocation d'un juge.<sup>93</sup> Le comité d'examen n'a pas le pouvoir de citer des témoins ni de les obliger

---

<sup>87</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Procédures relatives aux plaintes*, 2010, al. 5.1b) à d), en ligne : <<http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/CJC-CCM-Procédures-2010.pdf>>; Conseil canadien de la magistrature, *Règlement administratif sur les enquêtes*, 2010, par. 1.1(1).

<sup>88</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Procédures relatives aux plaintes*, 2010, par. 5.3, en ligne : <<http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/CJC-CCM-Procédures-2010.pdf>>.

<sup>89</sup> « *Procédures relatives à l'examen des plaintes déposées au Conseil canadien de la magistrature au sujet de juges de nomination fédérale* » dans Conseil canadien de la magistrature, *Rapport annuel 2002-2003* (Ottawa : Conseil canadien de la magistrature, 2003), Annexe E, art. 10.

<sup>90</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Règlement administratif sur les enquêtes*, 2010, art. 1.1; Conseil canadien de la magistrature, *Procédures relatives aux plaintes*, 2010, al. 9(6)d), en ligne : <<http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/CJC-CCM-Procédures-2010.pdf>>.

<sup>91</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Règlement administratif sur les enquêtes*, 2010, par. 1.1(2); Conseil canadien de la magistrature, *Procédures relatives aux plaintes*, 2010, al. 9(6)d), en ligne : <<http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/CJC-CCM-Procédures-2010.pdf>>.

<sup>92</sup> Le *règlement administratif* a été modifié en 1998 afin de permettre expressément à des juges puînés de faire partie d'un sous-comité chargé d'examiner un dossier de plainte, à l'exception des juges qui appartiennent à la même cour que le juge visé par la plainte; voir Conseil canadien de la magistrature, *Rapport annuel 1997-1998* (Ottawa : Conseil canadien de la magistrature, 1998), p. 15; *Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature sur les enquêtes*, entré en vigueur en avril 1998, par. 54(2). Le libellé actuel du *règlement administratif*, selon lequel « Le comité d'examen se compose de trois à cinq juges, dont la majorité sont des membres du Conseil », donne au président la possibilité de nommer des juges puînés au comité d'examen.

<sup>93</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Règlement administratif sur les enquêtes*, 2010, par. 1(3).



à déposer sous la foi du serment et à produire des documents; ce pouvoir est réservé au comité d'enquête ou au CCM agissant de façon plénière.<sup>94</sup>

Parmi ses autres pouvoirs, le comité d'examen peut demander qu'un avocat externe mène une enquête supplémentaire, fermer le dossier s'il décide que l'affaire n'est pas suffisamment grave pour justifier la révocation du juge, et mettre le dossier en suspens en attendant l'application de mesures correctives de la même manière que peut le faire le président. Lorsqu'il ferme un dossier, le comité d'examen peut adresser au juge une lettre dans laquelle il lui fait part d'une évaluation de sa conduite et lui exprimer ses préoccupations à l'égard de celle-ci.<sup>95</sup>

- Étape 4 : L'examen de la conduite du juge par le comité d'enquête

Un comité d'enquête constitué en vertu du paragraphe 63(3) de la *Loi sur les juges* se compose d'un nombre impair de membres, dont la majorité sont des membres du CCM nommés par le président. Ni le président, ni les membres du comité d'examen, ni les juges qui appartiennent à la cour dont fait partie le juge en cause ne peuvent être membres du comité d'enquête.<sup>96</sup> Le comité d'enquête a le pouvoir d'examiner toute plainte ou accusation formulée contre le juge qui est portée à son attention.<sup>97</sup>

Selon le *Règlement administratif sur les enquêtes*, le CCM peut retenir les services de deux différents avocats à l'étape du comité d'enquête (en plus de tout avocat engagé par le juge qui fait l'objet de l'enquête). Premièrement, le comité d'enquête peut s'adjoindre un conseiller juridique pour lui fournir des conseils et l'assister de toute autre manière.<sup>98</sup>

Deuxièmement, depuis 1998, le *Règlement administratif sur les enquêtes* prévoit la nomination d'un avocat indépendant pour les travaux du comité d'enquête.<sup>99</sup> L'avocat indépendant est un avocat qui est membre du barreau d'une province depuis au moins dix ans et dont la compétence et l'expérience sont reconnues au sein de la communauté juridique.<sup>100</sup> L'avocat indépendant est chargé de présenter l'affaire au comité d'enquête et il agit avec impartialité et conformément à l'intérêt public.<sup>101</sup>

Le CCM a adopté deux politiques qui offrent d'autres précisions sur le déroulement des enquêtes. En particulier, la *Politique sur les comités d'enquête* définit les rapports entre le comité d'enquête, l'avocat indépendant et le conseiller juridique du comité d'enquête; par

<sup>94</sup> *Lois sur les juges*, L.R.C. 1985, ch. J-1, par. 63(4).

<sup>95</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Procédures relatives aux plaintes*, 2010, par. 9.7, en ligne : <<http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/CJC-CCM-Procédures-2010.pdf>>.

<sup>96</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Règlement administratif sur les enquêtes*, 2010, par. 2(3); Conseil canadien de la magistrature, *Procédures relatives aux plaintes*, 2010, par. 9.2 et 9.10, en ligne : <<http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/CJC-CCM-Procédures-2010.pdf>>.

<sup>97</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Règlement administratif sur les enquêtes*, 2010, par. 5(1).

<sup>98</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Règlement administratif sur les enquêtes*, 2010, art. 4.

<sup>99</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Rapport annuel 1997-1998* (Ottawa : Conseil canadien de la magistrature, 1998), p. 15, Annexe D; *Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature*, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1998, art. 61.

<sup>100</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Règlement administratif sur les enquêtes*, 2010, par. 3(1).

<sup>101</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Règlement administratif sur les enquêtes*, 2010, par. 3(2) et 3(3).

ailleurs, la *Politique sur l'avocat indépendant* précise le rôle et les pouvoirs de l'avocat indépendant. Ces deux politiques seront examinées davantage plus loin, dans la partie portant sur la procédure du comité d'enquête.<sup>102</sup>

- Étape 5 : L'examen de la conduite du juge par le CCM et le rapport au ministre

À l'issue de son enquête, le comité d'enquête remet au CCM un rapport dans lequel il consigne les résultats de l'enquête et ses conclusions quant à savoir si la révocation du juge devrait être recommandée.<sup>103</sup> Un minimum de dix-sept membres du CCM se réunissent ensuite pour délibérer de la révocation du juge.<sup>104</sup> Les membres du CCM qui ont fait partie du comité d'examen ou du comité d'enquête ayant examiné l'affaire ne peuvent participer à l'examen du rapport par le CCM ou à toute autre délibération portant sur l'affaire.<sup>105</sup> Le CCM examine le rapport du comité d'enquête et toute observation écrite du juge ou de l'avocat indépendant.<sup>106</sup>

Depuis 2010, les observations du juge et de l'avocat indépendant au sujet du rapport du comité d'enquête ne sont normalement présentées au CCM que par écrit.<sup>107</sup> Si le CCM estime que le rapport du comité d'enquête n'est pas clair ou qu'il est incomplet, ou qu'un complément d'enquête est nécessaire, il peut renvoyer l'affaire au comité d'enquête en lui communiquant ses directives.<sup>108</sup>

La *Politique sur l'examen du rapport du comité d'enquête par le Conseil* précise les étapes finales menant à la présentation du rapport du CCM au ministre, en vertu du paragraphe 65(1) de la *Loi sur les juges*, dans lequel le CCM peut recommander la révocation du juge. Dans sa politique, le CCM explique que le juge est libre de faire « toute observation qu'il estime utile à savoir pourquoi le [CCM] ne devrait pas tenir compte du rapport du comité d'enquête ». Le CCM souligne qu'il donne du poids aux conclusions du comité d'enquête, mais qu'en définitive, il doit présenter au ministre un rapport sur ses propres conclusions en vertu du paragraphe 65(1) de la *Loi sur les juges*.

- Les communications avec le juge et le plaignant et la divulgation de renseignements durant le processus d'examen des plaintes

Les *Procédures relatives aux plaintes* comportent des exigences précises à l'égard des communications du CCM avec le juge et le plaignant et des renseignements qui doivent

---

<sup>102</sup> Voir plus loin : Thème D – La procédure du comité d'enquête et le rôle des différents acteurs devant le comité d'enquête.

<sup>103</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Règlement administratif sur les enquêtes*, 2010, par. 8(1).

<sup>104</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Règlement administratif sur les enquêtes*, 2010, par. 10.1(3).

<sup>105</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Règlement administratif sur les enquêtes*, 2010, par. 11(2).

<sup>106</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Règlement administratif sur les enquêtes*, 2010, par. 11(1).

<sup>107</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Rapport annuel 2009-2010* (Ottawa : Conseil canadien de la magistrature, 2010), p. 11; Conseil canadien de la magistrature, *Règlement administratif sur les enquêtes*, 2010, par. 9(1), 11(1); Conseil canadien de la magistrature, *Rapport annuel 2002-2003* (Ottawa : Conseil canadien de la magistrature, 2003), Annexe D.

<sup>108</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Règlement administratif sur les enquêtes*, 2010, art.12.

leur être divulgués tout au long du processus d'examen des plaintes. Lorsqu'un dossier de plainte est fermé à un stade quelconque du processus, le directeur exécutif doit remettre au juge et à son juge en chef une copie de la plainte de même qu'une copie de la lettre informant le plaignant de la fermeture du dossier.<sup>109</sup> Lorsque le président décide de demander des commentaires au juge ou à son juge en chef, le directeur exécutif doit communiquer avec le juge et son juge en chef par écrit.<sup>110</sup>

Si le président demande à un avocat externe de mener une enquête supplémentaire, le directeur exécutif doit en informer le juge et son juge en chef, et l'avocat externe doit fournir au juge suffisamment de renseignements sur les allégations formulées pour lui permettre de présenter une réponse complète à leur égard.<sup>111</sup> Lorsqu'un comité d'examen est constitué, le directeur exécutif doit en informer le juge et son juge en chef par écrit.<sup>112</sup> De plus, on doit fournir au juge tout renseignement qui doit être considéré par le comité d'examen et que le juge n'a pas déjà reçu, et le comité d'examen doit donner au juge la possibilité raisonnable de lui présenter des observations écrites.<sup>113</sup>

Lorsque le comité d'examen décide qu'un comité d'enquête doit être constitué, le directeur exécutif doit remettre au juge et à son juge en chef une copie de la décision du comité d'examen.<sup>114</sup>

En ce qui concerne la notification du plaignant, les *Procédures relatives aux plaintes* stipulent que le directeur exécutif doit informer le plaignant par lettre lorsqu'un dossier de plainte est fermé, en précisant les motifs de la fermeture du dossier.<sup>115</sup> Le directeur exécutif doit aussi informer le plaignant par lettre lorsqu'un comité d'enquête a été constitué et lorsque le comité d'enquête a remis un rapport de ses constatations au CCM; de plus, si le comité d'enquête a tenu ses audiences en public, le directeur exécutif doit remettre au plaignant une copie du rapport du comité d'enquête.<sup>116</sup> En vertu de la *Loi sur les juges*, un comité d'enquête peut tenir ses audiences en public ou à huis clos, sauf si le ministre de la Justice exige qu'elles se tiennent en public.<sup>117</sup> Toute autre communication

---

<sup>109</sup>Conseil canadien de la magistrature, *Procédures relatives aux plaintes*, 2010, par. 3.6, 5.4, 8.2, 9.8, en ligne : <<http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/CJC-CCM-Procédures-2010.pdf>>.

<sup>110</sup>Conseil canadien de la magistrature, *Procédures relatives aux plaintes*, 2010, par. 4.1, en ligne : <<http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/CJC-CCM-Procédures-2010.pdf>>.

<sup>111</sup>Conseil canadien de la magistrature, *Procédures relatives aux plaintes*, 2010, par. 7.1 et 7.2, en ligne : <<http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/CJC-CCM-Procédures-2010.pdf>>.

<sup>112</sup>Conseil canadien de la magistrature, *Procédures relatives aux plaintes*, 2010, par. 9.3, en ligne : <<http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/CJC-CCM-Procédures-2010.pdf>>.

<sup>113</sup>Conseil canadien de la magistrature, *Procédures relatives aux plaintes*, 2010, par. 9.4 et 9.5, en ligne : <<http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/CJC-CCM-Procédures-2010.pdf>>.

<sup>114</sup>Conseil canadien de la magistrature, *Procédures relatives aux plaintes*, 2010, par. 9.9, en ligne : <<http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/CJC-CCM-Procédures-2010.pdf>>.

<sup>115</sup>Conseil canadien de la magistrature, *Procédures relatives aux plaintes*, 2010, par. 11.1, en ligne : <<http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/CJC-CCM-Procédures-2010.pdf>>.

<sup>116</sup>Conseil canadien de la magistrature, *Procédures relatives aux plaintes*, 2010, par.11.6 et 11.7, en ligne : <<http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/CJC-CCM-Procédures-2010.pdf>>.

<sup>117</sup> *Loi sur les juges*, L.R.C. 1985, ch. J-1, par. 63(6).

avec le plaignant au sujet du déroulement du processus d'examen de la conduite d'un juge est laissée à la discrétion du directeur exécutif.<sup>118</sup>

## V. Les questions émanant de la revue du processus d'examen de la conduite des juges et les valeurs en jeu

### A. *La participation du plaignant*

#### 1. Les valeurs en jeu et le contexte juridique

La participation du plaignant au processus d'examen de la conduite des juges soulève la question de l'**équité** des procédures établies par le CCM. En plus d'être une règle de justice naturelle, l'équité envers le plaignant est essentielle pour assurer la **confiance du public** dans la magistrature. Cela soulève également des questions d'**efficacité**, surtout dans le contexte d'éventuels mécanismes de revue qui pourraient être intégrés au processus d'examen de la conduite des juges du CCM.

Comme nous l'avons souligné plus tôt, l'obligation d'équité procédurale s'applique chaque fois que les droits, les privilèges ou les intérêts d'une personne sont touchés par une décision administrative.<sup>119</sup> En général, les droits et les intérêts personnels du plaignant ne sont pas en cause dans le processus d'examen de la conduite des juges. Le plaignant est plutôt considéré comme « quelqu'un qui a pris sur lui de représenter l'intérêt public » dans son interaction avec le CCM.<sup>120</sup>

La structure même du processus d'examen de la conduite des juges démontre que celui-ci vise à promouvoir l'intérêt public plutôt qu'à protéger les droits et les intérêts du plaignant. N'importe qui peut déposer une plainte, et le plaignant n'est pas obligé d'avoir eu une interaction quelconque avec le juge visé par la plainte, ni d'avoir été partie à une instance judiciaire. De plus, les *Procédures relatives aux plaintes* stipulent expressément que le CCM peut examiner les plaintes provenant d'une source anonyme et qu'il peut décider de poursuivre l'examen d'une plainte même si le plaignant en demande le retrait, « considérant que l'intérêt public et la bonne administration de la justice l'exigent ».<sup>121</sup>

Cependant, le fait qu'un plaignant n'ait pas nécessairement un intérêt personnel dans l'issue du processus d'examen de la conduite des juges ne veut pas nécessairement dire qu'il n'y a pas d'obligation d'équité à l'égard du plaignant.

---

<sup>118</sup>Conseil canadien de la magistrature, *Procédures relatives aux plaintes*, 2010, par. 11.2 à 11.5, en ligne : <<http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/CJC-CCM-Procédures-2010.pdf>>.

<sup>119</sup> *Canada (Procureur général) c. Mavi*, 2011 CSC 30, par. 38, [2011] 2 R.C.S. 504.

<sup>120</sup> *Taylor c. Canada (Procureur général)*, 2003 CAF 55, par. 79.

<sup>121</sup>Conseil canadien de la magistrature, *Procédures relatives aux plaintes*, 2010, par. 2.3 et 3.4, en ligne : <<http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/CJC-CCM-Procédures-2010.pdf>>.

À ce jour, la Cour d'appel fédérale a reconnu que, selon l'équité procédurale, le plaignant a – à tout le moins – le droit d'être informé de la décision sur sa plainte prise par le CCM<sup>122</sup> et le droit au traitement équitable de sa plainte.<sup>123</sup>

Cela signifie que le plaignant peut s'attendre au traitement équitable de sa plainte de la part de chaque décideur qui examine la plainte – y compris le directeur exécutif, le président, les membres du comité d'examen, les membres du comité d'enquête, ainsi que les membres du CCM à l'étape finale du processus. Cela signifie également que le plaignant doit être informé de la décision sur sa plainte, quelle que soit l'étape du processus d'examen de la conduite des juges à laquelle la décision est prise.

Par ailleurs, il peut y avoir des situations où, compte tenu de la nature spécifique de l'inconduite présumée et des circonstances particulières entourant la plainte, il convient de considérer que le plaignant a un intérêt personnel dans l'issue du processus d'examen de la conduite des juges. En effet, dans certains cas, il se peut que la conduite imputée au juge ait un effet direct, personnel et considérable sur le plaignant.

Au-delà des droits légaux que peut posséder le plaignant, l'équité de la procédure envers le plaignant et la possibilité pour ce dernier d'y participer favorisent la confiance du public dans le processus d'examen de la conduite des juges et, de façon plus générale, dans le système de justice. Nous allons maintenant examiner les options existantes et disponibles quant à la participation du plaignant au processus d'examen de la conduite des juges, non seulement dans l'optique de l'obligation d'équité, mais aussi à la lumière de la confiance du public qu'une telle participation contribue à promouvoir.

## 2. Les aspects du processus actuel qui prévoient la divulgation de renseignements au plaignant

Les *Procédures relatives aux plaintes* spécifient différentes circonstances dans lesquelles le CCM doit informer le plaignant d'une décision qu'il a prise ou du fait qu'un certain stade du processus d'examen a été atteint; on y spécifie également les circonstances dans lesquelles le CCM peut informer le plaignant, sans qu'il soit obligé de le faire.

Le paragraphe 11.1 des *Procédures relatives aux plaintes* stipule que « lorsqu'un dossier relatif à une plainte est fermé par le président, par un comité d'examen ou par le Conseil, le directeur exécutif en informe le plaignant par lettre, en précisant les motifs de la fermeture du dossier ». Cette disposition semble être compatible avec le droit du plaignant de participer au processus d'examen de la conduite des juges. Quel que soit le stade auquel un dossier de plainte est fermé, le plaignant est informé de la décision et des motifs pour lesquels le dossier a été fermé.

Les *Procédures relatives aux plaintes* stipulent également que le plaignant doit être informé par lettre lorsqu'un comité d'examen décide qu'un comité d'enquête doit être

---

<sup>122</sup> *Slansky v. Canada (Attorney General)*, 2013 FCA, par. 165, 114 D.L.R. (3d) 393, le juge Mainville ayant souscrit au jugement.

<sup>123</sup> *Taylor c. Canada (Procureur général)*, 2003 CAF 55, par. 85.

constitué et lorsque le comité d'enquête a remis un rapport de ses constatations et de ses conclusions au CCM. De plus, les *Procédures relatives aux plaintes* stipulent qu'une copie du rapport du comité d'enquête doit être remise au plaignant si le comité d'enquête a tenu ses audiences en public.<sup>124</sup>

Enfin, les *Procédures relatives aux plaintes* prévoient que le plaignant peut être informé par lettre lorsqu'un dossier de plainte est mis en suspens en attendant l'application de mesures correctives, lorsque le président ou un comité d'examen renvoie un dossier de plainte à un avocat externe, ou lorsque le président renvoie un dossier de plainte à un comité d'examen.<sup>125</sup>

Qu'elles soient obligatoires ou non selon l'équité procédurale, les pratiques du CCM, énoncées dans ses *Procédures relatives aux plaintes*, sont destinées à accroître la satisfaction du plaignant ainsi que la confiance du public à l'égard du processus.

### 3. Les plaintes et les autres lettres concernant la conduite des juges

Actuellement, les *Procédures relatives aux plaintes* stipulent que le directeur exécutif du CCM doit ouvrir un dossier chaque fois que le CCM reçoit une plainte formulée par écrit concernant un juge de nomination fédérale, sauf dans le cas des plaintes qui « sont nettement irrationnelles ou constituent un abus manifeste de la procédure relative aux plaintes ». <sup>126</sup> Dans son dernier rapport annuel, le CCM dit avoir observé une hausse notable, au cours des dernières années, du nombre de lettres qu'il reçoit de personnes qui demandent des éclaircissements à propos de son mandat, qui se plaignent de la décision d'un juge et non de sa conduite, ou qui formulent une plainte contre la conduite d'une personne qui ne relève pas de la compétence du CCM. Toutes ces situations peuvent ne pas exiger l'ouverture d'un dossier de plainte.<sup>127</sup>

Bien que certaines lettres de ce genre – à savoir celles qui ont pour objet d'obtenir des précisions sur le mandat du CCM ou de se plaindre de la conduite d'une personne ne relevant pas de la compétence du CCM – ne justifient pas l'ouverture d'un dossier de plainte en vertu des *Procédures relatives aux plaintes*, il est nécessaire d'ouvrir un dossier en réponse à une plainte concernant la décision plutôt que la conduite d'un juge. Selon les *Procédures* actuelles, une plainte concernant la décision d'un juge est transmise automatiquement au président, même si, à première vue, elle paraît ne pas concerner la conduite du juge.

Dans ce genre de situation, il semble que le CCM pourrait faire un usage plus judicieux de son temps et de ses ressources s'il répondait directement et rapidement aux

---

<sup>124</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Procédures relatives aux plaintes*, 2010, par. 11.6 et 11.7, en ligne : <<http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/CJC-CCM-Procédures-2010.pdf>>.

<sup>125</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Procédures relatives aux plaintes*, 2010, par. 11.2, 11.3 et 11.4, en ligne : <<http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/CJC-CCM-Procédures-2010.pdf>>.

<sup>126</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Procédures relatives aux plaintes*, 2010, par. 2.2, en ligne : <<http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/CJC-CCM-Procédures-2010.pdf>>.

<sup>127</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Rapport annuel 2012-2013* (Ottawa : Conseil canadien de la magistrature, 2013), p. 12.

préoccupations du plaignant, au lieu de traiter l'affaire comme une plainte formelle et de lancer le processus d'examen de la conduite des juges.

De plus, l'envoi d'une réponse immédiate et directe à l'auteur de la lettre pourrait lui donner une plus grande satisfaction à l'égard du traitement de sa demande et aider le public à mieux comprendre le processus et y faire davantage confiance. À ce jour, la méthode selon laquelle le CCM répond aux lettres ne concernant pas la conduite d'un juge de nomination fédérale demeure informelle et n'est pas définie dans les *Procédures relatives aux plaintes*.

**Par conséquent, la question suivante se pose :**

- **Q1 : Le CCM devrait-il éclaircir et modifier le processus de réception des plaintes, surtout en ce qui concerne l'examen initial?**

4. Les possibilités d'accroître la participation du plaignant au processus d'examen de la conduite des juges

Dans cette partie, nous allons examiner différents moyens qui pourraient être explorés pour accroître la participation du plaignant au processus d'examen de la conduite des juges.

(i) *La participation du plaignant au règlement de la plainte*

Dans une certaine mesure, la participation du plaignant au processus d'examen de la conduite des juges du CCM est limitée. Le processus ne prévoit pas expressément qu'une plainte peut être résolue aux premières étapes du processus avec l'accord du juge et du plaignant.

Certains processus provinciaux d'examen de la conduite des juges comportent des mécanismes selon lesquels le plaignant peut convenir du règlement de la plainte au début du processus. Au Manitoba, le juge en chef peut régler une plainte avec le consentement du plaignant et du juge, tout comme la Commission d'enquête sur la magistrature, après que celle-ci ait étudié la plainte.<sup>128</sup> À Terre-Neuve et Labrador, le *Complaints Review Committee*, qui reçoit les plaintes contre les juges, peut tenter de résoudre une plainte avec le consentement du plaignant et du juge.<sup>129</sup> Enfin, au Yukon, la loi stipule que le Conseil de la magistrature peut, avec le consentement du juge, donner au plaignant et au juge l'occasion de faire valoir leur point de vue à l'égard de la plainte en la présence de l'autre.<sup>130</sup>

En plus de faire en sorte que les plaintes soient résolues au début du processus, dans les cas où un dialogue et une entente entre le juge et le plaignant sont possibles, de tels

<sup>128</sup> *Loi sur la Cour provinciale*, C.P.L.M. ch. C275, al. 31(1)a), al. 35(1)a).

<sup>129</sup> *Provincial Court Act, 1991*, S.N.L. 1991, ch. 15, al. 23(1)b).

<sup>130</sup> *Loi sur la Cour territoriale*, L.R.Y. 2002, ch. 217, s.-al. 41(1)c)(i).

mécanismes permettent au plaignant de participer davantage au processus d'examen de la conduite des juges et peuvent lui donner une plus grande satisfaction à l'égard du traitement de sa plainte. Même si le plaignant et le juge ne parviennent pas à une entente, le plaignant pourrait avoir le sentiment que son point de vue a été considéré et que ses besoins particuliers ont été pris en compte dans le processus. Cela pourrait ainsi donner au public une plus grande confiance dans le processus d'examen de la conduite des juges. Il est évident que le règlement consensuel d'une plainte devrait toujours se faire dans l'intérêt public. Une telle étape de règlement pourrait être prévue aux premières étapes, avant même qu'une plainte ne soit transmise au président ou à un comité d'examen. Ceci pourrait se faire avec la participation du juge en chef du juge.

**Par conséquent, la question suivante se pose :**

- **Q2 : Les procédures du CCM devraient-elles permettre qu'une plainte soit résolue au début du processus avec le consentement du plaignant et du juge?**

(ii) *Les mécanismes de révision interne et les recours qui s'offrent au plaignant à la suite de la décision sur sa plainte*

Actuellement, lorsqu'une plainte est rejetée, il n'existe aucun processus formel de révision offert à un plaignant qui n'est pas satisfait de la décision. Le décideur peut, selon les circonstances, revoir sa propre décision. Un plaignant pourrait aussi avoir la possibilité de demander une révision judiciaire auprès de la Cour fédérale. Cependant, ces possibilités ne sont pas définies. Les *Procédures relatives aux plaintes* actuelles n'offrent pas au plaignant la possibilité de demander une révision de la décision sur sa plainte.

Par contraste, plusieurs processus provinciaux d'examen de la conduite des juges comportent un mécanisme de révision interne. Dans certains cas, ce mécanisme est déclenché automatiquement avant la fermeture d'un dossier de plainte, tandis que dans d'autres cas, la révision doit être demandée par le plaignant.

En Ontario, la décision initiale d'un sous-comité du Conseil de la magistrature de l'Ontario (CMO) de ne pas renvoyer une plainte à l'ensemble du CMO – ce qui entraîne le rejet de la plainte – est révisée par un comité du CMO composé de quatre membres.<sup>131</sup> Au Nouveau-Brunswick, la recommandation d'un membre du Conseil de la magistrature de ne pas tenir une enquête sur une plainte est sujette à révision par le Conseil de la magistrature.<sup>132</sup> Enfin, dans les Territoires du Nord-Ouest, le Conseil de la magistrature examine et peut annuler la décision du président de renvoyer une plainte au juge en chef du juge au lieu d'un sous-comité du Conseil.<sup>133</sup>

---

<sup>131</sup> *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.O. 1990, ch. C-43, par. 51.4(16), (17); *Guide de procédures* du Conseil de la magistrature de l'Ontario, accessible à : <http://www.ontariocourts.ca/ocj/fr/ojc/politiques-et-procedures/guide-de-procedures/>.

<sup>132</sup> *Loi sur la Cour provinciale*, L.R.N.-B. 1973, ch. P-21, par. 6.7(4).

<sup>133</sup> *Loi sur la Cour territoriale*, L.R.T.N.-O. 1988, ch. T-2, par. 31.3.1(4).



Par ailleurs, plusieurs lois provinciales permettent au plaignant de demander le réexamen de la décision sur sa plainte contre un juge. Au Manitoba, où une plainte est présentée d'abord au juge en chef, un plaignant peut renvoyer sa plainte à la Commission d'enquête sur la magistrature s'il est insatisfait de la décision du juge en chef sur la plainte.<sup>134</sup> De même, au Yukon, si un plaignant croit que la décision du juge en chef sur sa plainte est erronée, il peut demander au Conseil de la magistrature de réviser la décision du juge en chef.<sup>135</sup> De plus, les processus de traitement des plaintes de nombreux barreaux provinciaux comportent un mécanisme d'appel interne.<sup>136</sup>

De tels mécanismes offrent au plaignant plus d'options en matière de procédure. Ceci pourrait augmenter le degré de satisfaction générale à l'égard du processus d'examen de la conduite des juges.

L'absence d'un mécanisme de révision interne dans le processus du CCM pourrait préoccuper particulièrement les plaignants, dans les cas où leurs plaintes sont rejetées par une seule personne, à savoir le président, au stade initial du processus d'examen de la conduite des juges. D'une part, un mécanisme de révision pourrait offrir l'avantage d'atténuer les préoccupations des plaignants à l'égard de la fermeture des dossiers de plainte et, en définitive, favoriser la prise de bonnes décisions. D'autre part, des mécanismes de révision additionnels pourraient alourdir les aspects administratifs de la procédure.

**Par conséquent, les questions suivantes se posent :**

- **Q3 : Le CCM devrait-il créer un mécanisme formel de révision d'une décision de rejeter une plainte au début du processus?**
- **Q4 : Si un processus de révision formel est intégré aux procédures du CCM, est-ce que la révision devrait être faite seulement à la demande du plaignant?**

(iii) *Les mécanismes externes de révision du traitement d'une plainte ou de la décision sur une plainte*

À certains endroits, lorsqu'une personne est insatisfaite de la manière dont sa plainte a été traitée par l'organisme chargé d'examiner la conduite des juges, elle peut s'adresser à une entité publique indépendante et externe. Un organisme de révision externe peut être habilité à examiner le traitement et le règlement des plaintes à différents stades du processus. Cependant, cela ne comprend pas normalement le pouvoir se prononcer sur le bien-fondé des plaintes. Le CCM est le seul organisme autorisé par la loi à examiner la conduite des juges de nomination fédérale, et le principe de l'indépendance de la

---

<sup>134</sup> *Loi sur la Cour provinciale*, C.P.L.M. ch. C275, par. 31(4).

<sup>135</sup> *Loi sur la Cour territoriale*, L.R.Y. 2002, ch. 217, art. 43.

<sup>136</sup> Voir par exemple : *Code des professions*, L.R.Q. ch. C-26, par. 123.3, 123.4; *Loi sur le Barreau*, L.R.O. 1990, ch. L.8, art. 49.14; *Law Society of British Columbia, Law Society Rules*, novembre 2013, en ligne : <<http://www.lawsociety.bc.ca/page.cfm?cid=334>>, r. 3-9.

magistrature exige que la conduite des juges soit examinée principalement par des pairs.<sup>137</sup>

D'une part, la possibilité pour les plaignants de recourir à une entité externe habilitée à réviser le traitement des plaintes par le CCM pourrait être un moyen d'incorporer les intérêts et les préoccupations des plaignants au processus et d'accroître la confiance du public. Par contre, l'ajout d'un mécanisme de révision pourrait soulever des questions concernant l'efficacité du processus d'examen de la conduite des juges.

Au Royaume-Uni, une personne peut adresser une plainte au *Judicial Appointments and Conduct Ombudsman* si elle est insatisfaite du traitement de sa plainte concernant la conduite d'un juge par le *Judicial Conduct Investigations Office*. La plainte adressée à l'ombudsman doit porter sur le processus suivi par le *Judicial Conduct Investigations Office* et non sur sa décision. L'ombudsman peut enquêter sur le traitement d'une plainte concernant la conduite d'un juge et il a le pouvoir d'annuler une décision du *Judicial Conduct Investigations Office* et de l'obliger à réexaminer la plainte.<sup>138</sup> De même, en Nouvelle-Zélande, si un plaignant est insatisfait du traitement de sa plainte concernant la conduite d'un juge, il peut écrire au *Judicial Complaints Lay Observer*, qui, après enquête, peut demander que le *Head of Bench* réexamine la plainte.<sup>139</sup>

Une entité de révision externe du même genre existe en Colombie-Britannique en ce qui concerne les plaintes contre les organismes professionnels autonomes, comme la *Law Society of British Columbia*. Après avoir épuisé tous les mécanismes de révision interne, un plaignant demande à l'ombudsman d'examiner la manière dont sa plainte a été traitée.<sup>140</sup> L'ombudsman a le pouvoir de faire des recommandations et il peut, entre autres choses, recommander à l'organisme professionnel de réexaminer la plainte ou d'offrir un recours au plaignant.<sup>141</sup>

**Par conséquent, la question suivante se pose :**

- **Q5 : Devrait-on créer un mécanisme selon lequel une entité externe, comme un ombudsman, pourrait revoir le processus d'examen d'une plainte par le CCM?**

(iv) *La participation du plaignant aux audiences d'un comité d'enquête*

Une plainte contre un juge peut mener à la constitution d'un comité d'enquête en vertu du paragraphe 63(3) de la *Loi sur les juges*. Bien que la *Loi sur les juges* accorde au juge faisant l'objet d'une plainte le droit d'intervenir devant un comité d'enquête,<sup>142</sup> ni la *Loi sur les juges* ni le *Règlement administratif sur les enquêtes* du CCM ne traitent de la

<sup>137</sup> *Therrien (Re)*, 2001 CSC 35, [2001] 2 R.C.S. 3, par. 39, 57; *Moreau-Bérubé*, par. 47.

<sup>138</sup> *Constitutional Reform Act 2005* (2005 ch. 4), par. 111(5), al. 111(7)b).

<sup>139</sup> *Complaints about Judicial Conduct, Office of the Judicial Conduct Commissioner*, Wellington, juillet 2005.

<sup>140</sup> *Ombudsperson Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 340, al. 10(2)a), b).

<sup>141</sup> *Ombudsperson Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 340, par. 23(2).

<sup>142</sup> *Loi sur les juges*, L.R.C. 1985, ch. J-1, art. 64.

question de l'intervention du plaignant devant un comité d'enquête.<sup>143</sup> Le paragraphe 8(2) du *Règlement administratif sur les enquêtes* dit simplement qu'une fois que le comité d'enquête a remis son rapport final au CCM, le directeur exécutif « en remet une copie au juge, à l'avocat indépendant ou à toute autre personne ou entité ayant obtenu qualité pour agir à l'audience ».

Le *Règlement administratif sur les enquêtes* laisse au comité d'enquête une grande latitude quant au déroulement de l'enquête, ce qui concorde avec le degré de latitude généralement accordé aux commissions d'enquête dans la jurisprudence.<sup>144</sup> Actuellement, bien que cela n'y soit pas expressément prévu, le *Règlement administratif sur les enquêtes* donne au comité d'enquête non seulement le pouvoir discrétionnaire d'autoriser un plaignant à intervenir à l'audience, mais aussi de déterminer le critère à remplir pour qu'un plaignant puisse intervenir, de même que l'étendue d'une telle intervention et les droits et obligations qui en découlent.

Un plaignant pourrait être autorisé à intervenir dans des circonstances où ses intérêts personnels ou sa réputation sont manifestement en jeu. En pareil cas, un critère possible à appliquer serait de déterminer si le plaignant a un intérêt direct et substantiel de nature exceptionnelle.<sup>145</sup> En plus de respecter le droit à l'équité procédurale du plaignant, le fait de l'autoriser à intervenir, dans les cas où il a un intérêt personnel manifeste dans l'objet de la plainte, pourrait accroître la confiance du public dans le processus d'examen de la conduite des juges.

Cependant, il pourrait être justifié d'appliquer un critère élevé pour autoriser un plaignant à intervenir, étant donné qu'un comité d'enquête a pour tâche fondamentale d'enquêter sur la conduite d'un juge, dans le but de protéger l'intégrité de la magistrature et de défendre l'intérêt public.

La possibilité d'autoriser un plaignant à intervenir devrait aussi tenir compte du rôle de l'avocat indépendant dans le processus actuel d'examen de la conduite des juges de nomination fédérale. L'avocat indépendant est chargé d'agir conformément à l'intérêt public, ce qui consiste notamment à présenter tous les éléments de preuve pertinents, qu'ils soient favorables ou non à la position du juge.<sup>146</sup> L'avocat indépendant a la responsabilité principale de présenter l'affaire au comité d'enquête, ainsi que d'interroger et de contre-interroger les témoins.<sup>147</sup>

---

<sup>143</sup> Cela concorde avec les procédures disciplinaires qui, en général, ne donnent pas au plaignant le droit d'intervenir; voir *Newton v. Criminal Trial Lawyers' Association*, 2010 ABCA 399; *Friends of the Old Man River Society v. Assn. of Professional Engineers, Geologists and Geophysicists of Alberta*, 2001 ABCA 107, par. 17, 19.

<sup>144</sup> Simon Ruel, *The Law of Public Inquiries in Canada*, Carswell, 2010, p. 26.

<sup>145</sup> *Décision du comité d'enquête au sujet de l'hon. Lori Douglas concernant la demande de Alex Chapman pour statut d'intervenant et paiement d'avocat*, Conseil canadien de la magistrature, 11 juillet 2012, par. 26.

<sup>146</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Règlement administratif sur les enquêtes*, 2010, par. 3(3); Simon Ruel, *The Law of Public Inquiries in Canada*, Carswell, 2010, p. 51, 52.

<sup>147</sup> Politique sur les enquêtes du Conseil canadien de la magistrature.

Le fait d'autoriser un plaignant à intervenir ne lui donnerait pas nécessairement le droit de participer activement à tous les aspects de l'audience. Par exemple, le plaignant pourrait avoir le droit de faire des observations, mais pas de présenter des éléments de preuve, ou le droit de produire des éléments de preuve, mais pas de contre-interroger les témoins. Le nombre d'interventions du plaignant et le choix du moment où elles ont lieu pourraient être soigneusement circonscrits.

Le droit de demander à intervenir soulève également la question de savoir si des fonds devraient être alloués pour retenir les services d'un avocat et qui devrait payer les frais de représentation par avocat.<sup>148</sup> Dans le contexte des enquêtes publiques, les critères qui ont été appliqués pour autoriser une intervention comprennent l'importance de l'intérêt en jeu<sup>149</sup> et la question de savoir si l'intervenant dispose de ressources financières suffisantes pour être représenté de manière adéquate. La complexité de l'affaire dont un comité d'enquête est saisi pourrait un autre facteur à considérer.<sup>150</sup> Actuellement, le CCM n'a aucune règle ni aucun critère en ce qui concerne l'octroi de fonds aux personnes pouvant être autorisées à intervenir.

Comme nous allons le voir plus en détail dans les paragraphes qui suivent,<sup>151</sup> il n'existe actuellement aucune règle de pratique et de procédure normative régissant les audiences des comités d'enquête. Dans le contexte des enquêtes publiques, les règles de pratique et de procédure adoptées par les commissions d'enquête comportent généralement des dispositions concernant les conditions et les critères à remplir pour pouvoir intervenir et pour obtenir du financement.

**Par conséquent, la question suivante se pose :**

- **Q6 : Le CCM devrait-il adopter des critères pour autoriser un plaignant à intervenir et lui allouer des fonds dans le contexte des audiences d'un comité d'enquête, et devrait-il déterminer l'étendue d'une telle intervention et d'un tel financement ainsi que les droits et les obligations qui s'y rattachent?**

## ***B. La sensibilisation et la participation du public***

### 1. Les valeurs en jeu et le contexte juridique

Pour assurer **la confiance du public dans la magistrature**, il est essentiel que le public connaisse et comprenne le processus d'examen de la conduite des juges. En même temps,

---

<sup>148</sup> *Décision du comité d'enquête au sujet de l'hon. Lori Douglas concernant la demande de Alex Chapman pour statut d'intervenant et paiement d'avocat*, Conseil canadien de la magistrature, 11 juillet 2012, par. 42, 43.

<sup>149</sup> Simon Ruel, *The Law of Public Inquiries in Canada*, Carswell, 2010, p. 64.

<sup>150</sup> *Décision du comité d'enquête au sujet de l'hon. Lori Douglas concernant la demande de Alex Chapman pour statut d'intervenant et paiement d'avocat*, Conseil canadien de la magistrature, 11 juillet 2012, par. 42.

<sup>151</sup> Voir plus loin : Thème D – La procédure du comité d'enquête et le rôle des différents acteurs devant le comité d'enquête.

le processus de traitement des plaintes ne doit pas compromettre indûment la vie privée et la réputation d'un juge dont la conduite fait l'objet d'un examen, selon les exigences de l'équité procédurale. Des limites raisonnables quant à la divulgation de renseignements au public sont nécessaires pour garantir le principe constitutionnel de **l'indépendance judiciaire** et protéger l'intégrité de la magistrature.<sup>152</sup>

Il est significatif que le CCM ne soit pas assujéti à la *Loi sur l'accès à l'information*<sup>153</sup> et que la *Loi sur les juges* lui donne le pouvoir d'interdire la publication de renseignements concernant une enquête si cela n'est pas dans l'intérêt public.<sup>154</sup> Bien que le site Internet du CCM soit un outil efficace pour rendre le processus de traitement des plaintes plus transparent et accessible, le CCM doit aussi être attentif aux conséquences que la diffusion rapide de renseignements pourrait avoir sur la réputation d'un juge.

La participation du public au processus d'examen de la conduite des juges pourrait servir à réaliser trois objectifs différents : 1) elle pourrait répondre aux préoccupations concernant le manque de transparence du processus; 2) elle pourrait permettre d'intégrer davantage les valeurs du public à l'identification des cas d'inconduite judiciaire; 3) elle pourrait généralement accroître la confiance du public dans le processus. Les limites concernant la participation du public au processus de traitement des plaintes sont fondées sur le principe de l'indépendance de la magistrature. En effet, la Cour suprême du Canada a statué que l'indépendance de la magistrature exige que les enquêtes sur la conduite des juges soient menées principalement par d'autres juges.<sup>155</sup>

## 2. Les moyens d'accroître la sensibilisation et la participation du public au processus d'examen de la conduite des juges

Il est important de souligner que les possibilités d'accroître la sensibilisation et la participation du public au processus de traitement des plaintes du CCM, qui sont décrites dans la prochaine partie, ne se veulent pas nécessairement cumulatives. L'objectif est de répondre de manière adéquate aux préoccupations concernant la transparence et la confiance du public.

### (i) *La participation de non-juristes au processus d'examen de la conduite des juges, à titre de représentants du public*

La plupart des processus provinciaux d'examen de la conduite des juges prévoient la participation d'avocats et de non-juristes au stade préliminaire du processus ou au stade formel d'une enquête, ou à ces deux stades. Dans certains cas, le conseil de la magistrature de la province est composé lui-même d'un ou plusieurs non-juristes, tandis que, dans d'autre cas, le processus est conçu de telle sorte que des non-juristes, sans

---

<sup>152</sup> *Slansky v. Canada (Attorney General)*, 2013 FCA, par. 131, 143, 144, 114 D.L.R. (3d) 393, le juge Mainville ayant souscrit au jugement.

<sup>153</sup> *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. 1985, ch. A-1.

<sup>154</sup> *Loi sur les juges*, L.R.C. 1985, ch. J-1, par. 63(5).

<sup>155</sup> *Therrien (Re)*, 2001 CSC 35, [2001] 2 R.C.S. 3, par. 39, 57; *Moreau-Bérubé*, par. 47.

qu'ils soient membres du conseil de la magistrature, participent à l'examen de la conduite des juges.

Au Manitoba, avant qu'une plainte ne soit transmise au Conseil de la magistrature de la province, dont deux des membres sont des non-juristes, elle est examinée par la Commission d'enquête sur la magistrature, qui est composée d'un juge, d'un avocat et d'un membre du public.<sup>156</sup> À Terre-Neuve et Labrador, la loi stipule expressément qu'au moins un non-juriste [traduction] « représentant l'intérêt public » doit faire partie du comité chargé de l'examen initial des plaintes.<sup>157</sup>

En Ontario, le processus d'examen est conçu de telle sorte que chaque plainte adressée au Conseil de la magistrature de l'Ontario (CMO) est examinée par au moins deux membres non-juristes du CMO; une plainte reçue par le CMO est examinée par un sous-comité du CMO composé d'un juge et d'un membre non-juriste du CMO, et la décision du sous-comité de ne pas renvoyer une plainte au CMO est revue par un comité du CMO dont fait partie un non-juriste.<sup>158</sup>

La participation d'un ou de quelques non-juristes au processus d'examen de la conduite des juges pourrait accroître la confiance du public dans le processus. Aux yeux du public, la présence de non-juristes pourrait atténuer les préoccupations à l'égard de la transparence du processus et être perçue comme favorisant une plus grande responsabilisation. Le public pourrait aussi trouver rassurant le fait que des personnes qui ne sont ni juges ni avocats auront leur mot à dire dans la décision sur ce qui constitue une conduite acceptable et une conduite inacceptable de la part des juges, et le fait que ces personnes auront aussi l'occasion d'apporter une optique de « bon sens » à l'affaire.

En même temps, il est important de reconnaître que, dans la pratique, certains non-juristes pourraient être intimidés par la responsabilité qui leur est confiée et être réticents à mettre en doute les vues et les arguments des juges, qui ont beaucoup plus d'expérience en matière de déontologie judiciaire et de traitement des plaintes concernant la conduite des juges. Toute possibilité de faire participer des non-juristes au processus d'examen de la conduite des juges devrait tenir compte de ce facteur et devrait leur donner l'occasion de participer activement au processus.<sup>159</sup>

Des non-juristes pourraient participer aux premières étapes du processus d'examen de la conduite des juges, sans qu'il soit nécessaire de modifier la composition du CCM ou des comités d'enquête. Cependant, la participation d'un non-juriste (une personne qui n'est ni juge ni avocat) à un comité d'enquête exigerait une modification de la loi, car la *Loi sur*

---

<sup>156</sup> *Loi sur la Cour provinciale*, C.P.L.M., ch. C275, par. 32(2).

<sup>157</sup> *Provincial Court Act, 1991*, S.N.L.1991, ch. 15, al. 19(1)c).

<sup>158</sup> *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.O. 1990, ch. C-43, par. 49(14), (15), 51.4(1), (16), (17); *Guide de procédures* du Conseil de la magistrature de l'Ontario, accessible à :

<http://www.ontariocourts.ca/ocj/fr/ojc/politiques-et-procedures/guide-de-procedures/>.

<sup>159</sup> Voir *Sélection des juges des tribunaux de première instance : comparaison des pratiques contemporaines*, Étude commandée par la Commission d'enquête sur le processus de nomination des juges du Québec, Peter McCormick, Professeur, Département de science politique, Université de Lethbridge, 1<sup>er</sup> septembre 2010, p. 107, 108.

*les juges* prévoit qu'un comité d'enquête est formé de membres du CCM, auxquels le ministre de la Justice peut adjoindre des avocats ayant été membres du barreau d'une province pendant au moins dix ans.<sup>160</sup>

Si le CCM choisit de faire participer des non-juristes au processus d'examen de la conduite des juges, il est à conseiller que le CCM ne choisisse pas lui-même les non-juristes. Par ailleurs, le recours à un processus rigoureux de sélection des non-juristes pourrait atténuer le risque que ces personnes soient intimidées par leurs responsabilités et qu'elles ne contribuent pas pleinement au processus. L'éventuelle sélection de non-juristes pourrait également tenir compte de facteurs tels que l'équilibre entre les hommes et les femmes, ainsi que la dualité linguistique du Canada. Il y aurait lieu de considérer également la durée du mandat des non-juristes.

**Par conséquent, la question suivante se pose :**

- **Q7: Devrait-on faire participer des non-juristes aux étapes du processus d'examen de la conduite des juges qui précèdent l'étape du comité d'enquête?**

(ii) *La vérification externe du processus d'examen de la conduite des juges*

Dans le but d'accroître davantage la transparence du processus d'examen de la conduite des juges et d'assurer le public que les plaintes contre les juges sont traitées avec diligence, on pourrait envisager de soumettre le processus de traitement des plaintes à une vérification périodique effectuée par une entité externe ou une personne respectée. Voici des exemples des aspects du processus qu'une telle entité ou une telle personne pourrait examiner : les échéances pour le traitement des plaintes; la documentation adéquate des dossiers de plainte; le respect des procédures du CCM. Cette option a déjà été envisagée par le CCM dans le passé, lorsqu'il a invité l'Association du Barreau canadien à faire un contrôle des dossiers de plainte pour s'assurer de l'équité de la procédure.<sup>161</sup> Comme nous l'avons indiqué plus tôt, toute vérification du traitement des plaintes devra être axée sur le processus et non sur la substance, car celle-ci est du ressort exclusif du CCM.

**Par conséquent, la question suivante se pose :**

- **Q8 : Devrait-on établir un système selon lequel une entité externe ou une personne respectée pourrait, de façon périodique, vérifier le processus d'examen des plaintes par le CCM?**

---

<sup>160</sup> *Loi sur les juges*, L.R.C. 1985, ch. J-1, par. 63(3).

<sup>161</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Rapport annuel 1996-1997* (Ottawa : Conseil canadien de la magistrature, 1997), p. 34.

(iii) *Les renseignements que le CCM fournit au public au sujet des plaintes*

Au cours des années, le CCM a pris des mesures pour mieux renseigner le public sur le processus de traitement des plaintes et sur les plaintes individuelles. En mars 2000, le CCM a décidé de publier une brochure intitulée « La conduite des juges et le rôle du Conseil canadien de la magistrature », qui explique le processus de traitement des plaintes, et de la distribuer à grande échelle au public et aux juges.<sup>162</sup>

Les rapports annuels du CCM contiennent des statistiques sur le nombre de dossiers de plainte ouverts ou fermés au cours de l'année et sur le nombre de plaintes à chaque étape du processus d'examen. Les rapports annuels contiennent également des renseignements sur la façon dont un certain nombre de plaintes spécifiques ont été traitées durant l'année. Par exemple, dans son rapport annuel de 2012-2013, le CCM a indiqué que 131 dossiers de plainte ont été fermés durant l'année, et il a présenté un sommaire du règlement de neuf plaintes particulières.<sup>163</sup>

Depuis 2011, le site web du CCM offre un échantillon d'exemples de plaintes remontant à 1990, permettant d'effectuer des recherches par mot clé (par exemple, « préoccupation », « comité d'examen », « excuses » etc.).

La pratique du CCM à l'égard de la publicité des plaintes tient compte de la vie privée et de la réputation des juges et elle vise, en définitive, à préserver et à accroître la confiance du public dans la magistrature. Le maintien de la confidentialité à l'étape de l'examen d'une plainte contre un juge remplit quatre fonctions importantes : 1) cela évite la divulgation de plaintes sans fondement qui risquent de miner l'autorité d'un juge dans l'exercice de ses fonctions judiciaires; 2) cela améliore l'efficacité générale du processus d'examen et encourage le juge à faire une divulgation complète et franche dès le début du processus; 3) cela protège les intérêts légitimes du juge à l'égard de sa vie privée; 4) cela contribue à protéger l'indépendance de la magistrature.<sup>164</sup>

En règle générale, le CCM ne fait pas, de son propre chef, une déclaration publique au sujet d'une plainte ou de la décision sur celle-ci. Bien entendu, un plaignant peut toujours faire connaître sa plainte au public, par exemple en la communiquant aux médias. Lorsqu'il publie des sommaires de plaintes, le CCM ne mentionne pas les noms des juges concernés, sauf dans le cas des plaintes qui sont rendues publiques.<sup>165</sup>

Lorsqu'une plainte fait l'objet d'une grande publicité dans les médias, le CCM publie généralement un communiqué de presse pour informer le public des résultats de son

---

<sup>162</sup> « La conduite des juges et le rôle du Conseil canadien de la magistrature », accessible en ligne à [http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/news\\_pub\\_judicialconduct\\_CJCRole\\_fr.pdf](http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/news_pub_judicialconduct_CJCRole_fr.pdf).

<sup>163</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Rapport annuel 2012-2013* (Ottawa : Conseil canadien de la magistrature, 2013), p. 3 à 13.

<sup>164</sup> *Slansky v. Canada (Attorney General)*, 2013 FCA 199, par. 152, 114 D.L.R. (3d) 393, le juge Mainville ayant souscrit au jugement.

<sup>165</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Rapport annuel 2002-2003* (Ottawa : Conseil canadien de la magistrature, 2003), p.18.



examen de la plainte.<sup>166</sup> En pareils cas, la transparence est essentielle pour répondre aux préoccupations du public et préserver la confiance du public dans la magistrature. Dans certains cas, lorsqu'une plainte retient grandement l'attention du public, il se peut également que le CCM publie sur son site Web la lettre envoyée au plaignant pour l'informer de la fermeture du dossier, ainsi que la lettre adressée au juge pour lui faire part des préoccupations à l'égard de sa conduite. En somme, le CMM a pour pratique de ne publier des communiqués de presse ou de l'information au sujet d'une plainte que vers la fin du processus, sauf dans le cas des plaintes qui ont suscité l'intérêt des médias.

La pratique du CCM est conforme aux *Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature* adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies<sup>167</sup>, qui exigent que le processus disciplinaire demeure confidentiel, du moins au stade initial :<sup>168</sup>

17. Toute accusation ou plainte portée contre un juge dans l'exercice de ses fonctions judiciaires ou professionnelles doit être entendue rapidement et équitablement selon la procédure appropriée. Le juge a le droit de répondre, [et] sa cause doit être entendue équitablement. La phase initiale de l'affaire doit rester confidentielle, à moins que le juge ne demande qu'il en soit autrement. [C'est nous qui soulignons.]

La publication de sommaires du règlement des plaintes répond à d'importants objectifs en matière d'éducation du public. Elle sert également à mieux renseigner le public sur les différents types de plaintes que reçoit le CCM et sur le processus décisionnel du CCM. Cependant, étant donné que le CCM ne publie que des sommaires du règlement d'un petit nombre de plaintes chaque année, cette pratique ne rassure pas nécessairement le public à propos de l'équité du processus.

**Par conséquent, les questions suivantes se posent :**

- **Q9 : Le CCM devrait-il prendre des mesures pour mieux renseigner le public sur le processus d'examen de la conduite des juges de nomination fédérale, par exemple en publiant de l'information sur le site Web du CCM, en faisant de la publicité générale, en publiant de l'information dans les palais de justice et dans les greffes des cours, ou par d'autres moyens?**
- **Q10 : Le CCM devrait-il adopter une politique officielle concernant la publicité du traitement de toutes les plaintes?**

---

<sup>166</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Rapport annuel 2011-2012* (Ottawa : Conseil canadien de la magistrature, 2012), p.6.

<sup>167</sup> Assemblée générale des Nations Unies, résolution 40/32 du 29 novembre 1985 et résolution 40/146 du 13 décembre 1985, citées avec approbation par le juge en chef Lamer dans *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale*, [1997] 3 R.C.S. 3, par. 194.

<sup>168</sup> *Slansky v. Canada (Attorney General)*, 2013 FCA 199, par. 151, 114 D.L.R. (3d) 393, le juge Mainville ayant souscrit au jugement.

### ***C. Les mesures disciplinaires ou correctives autres qu'une recommandation de révocation auxquelles peut recourir le CCM***

#### **1. Les valeurs en jeu et le contexte juridique**

La tension entre l'**imputabilité** et l'**indépendance** de la magistrature dans le processus d'examen de la conduite des juges est particulièrement apparente lorsqu'il s'agit de considérer la question de mesures disciplinaires ou correctives autres qu'une recommandation de révocation. Cela dit, l'application systématique de mesures correctives par le CCM, dans les cas d'inconduite qui ne justifient pas la révocation du juge, pourrait avoir des conséquences sur la liberté d'expression des juges et sur la protection de l'indépendance de la magistrature. Toutefois, malgré les attentes du public à l'égard de l'imputabilité de la magistrature, la révocation d'un juge, qui représente la mesure disciplinaire la plus extrême, est une sanction rarement employée.

Les lois provinciales confèrent aux conseils de la magistrature le pouvoir de prendre diverses mesures disciplinaires contre un juge, en plus d'une recommandation de révocation. Par exemple, au Manitoba, si le Conseil de la magistrature conclut qu'il y a eu inconduite de la part d'un juge, il peut donner un avertissement au juge ou le réprimander, lui ordonner de prendre certaines mesures s'il désire continuer à siéger, comme présenter ses excuses au plaignant ou accepter de suivre une formation ou un traitement, ou suspendre le juge avec ou sans rémunération pour une période quelconque.<sup>169</sup> En Ontario, le Conseil de la magistrature dispose de pouvoirs semblables.<sup>170</sup> Au Québec, si le Conseil de la magistrature conclut qu'une plainte est fondée, il peut réprimander le juge.<sup>171</sup>

Cependant, la *Loi sur les juges* ne prévoit aucune mesure corrective sauf une recommandation du CCM que le juge soit révoqué, ce qui représente la mesure la plus extrême. Comme nous allons le voir plus en détail dans la prochaine partie, le CCM a intégré des mesures correctives à son processus d'examen de la conduite des juges, mais ces mesures sont de nature consensuelle (elles exigent le consentement du juge) ou déclaratoire (comme l'évaluation de la conduite du juge ou l'expression de préoccupations).

Bien que la *Loi sur les juges* ne confère pas expressément des pouvoirs correctifs au CCM, elle stipule que le CCM a pour mission générale d'améliorer la qualité des services judiciaires en ce qui concerne les juges de nomination fédérale, ce qui peut comprendre certaines formes de mesures correctives.<sup>172</sup> Toutefois, pour que le CCM puisse imposer des mesures correctives ou disciplinaires plus sévères, autres qu'une recommandation de révocation, il pourrait être nécessaire d'apporter des modifications à la *Loi sur les juges*. Toute modification de cette nature devra être conforme non seulement au principe

---

<sup>169</sup> *Loi sur la Cour provinciale*, C.P.L.M. ch. C.275, par. 39.1(1).

<sup>170</sup> *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.O. 1990, ch. C.43, par. 51.6(11).

<sup>171</sup> *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.Q. ch. T-16, art. 279.

<sup>172</sup> *Loi sur les juges*, L.R.C. 1985, ch. J-1, par. 60(1).

général de l'indépendance de la magistrature, mais aussi à l'article 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.<sup>173</sup>

## 2. Les mesures correctives que prévoit le processus actuel du CCM

Le processus actuel d'examen de la conduite des juges prévoit diverses mesures correctives qui peuvent être appliquées aux premières étapes du processus. Les *Procédures relatives aux plaintes* stipulent que, lorsqu'il ferme un dossier de plainte et que le juge a reconnu que sa conduite était déplacée, le président peut faire part au juge d'une évaluation de sa conduite et lui exprimer ses préoccupations à l'égard de celle-ci.<sup>174</sup> Un comité d'examen a aussi le pouvoir, lorsqu'il ferme un dossier de plainte, de faire part au juge d'une évaluation de sa conduite et de lui exprimer ses préoccupations à l'égard de celle-ci, mais il peut le faire même si le juge n'a pas reconnu que sa conduite était déplacée.<sup>175</sup>

Le CCM a expliqué que l'évaluation de la conduite d'un juge et l'expression de préoccupations à l'égard de celle-ci peuvent aider les plaignants à comprendre le raisonnement derrière la position du CCM sur une plainte et peuvent aussi faire voir au juge de quelle façon ses propos ou sa conduite paraissent aux yeux de ses collègues.<sup>176</sup> L'expression de préoccupations peut encourager le juge à améliorer sa conduite, et le recours à une telle mesure peut satisfaire le plaignant que les juges sont tenus responsables, même dans des cas d'inconduite relativement mineure.

Dans les cas où une plainte a retenu l'attention des médias, le CCM peut rendre publique sa lettre au juge lui faisant part de l'évaluation de sa conduite et lui exprimant ses préoccupations, ce qui peut accroître la confiance du public dans le processus. Enfin, lorsqu'un juge reconnaît que sa conduite était déplacée ou qu'il s'excuse de son inconduite, il donne l'impression d'avoir pris la plainte au sérieux. Le fait qu'un juge reconnaisse que sa conduite était déplacée ou qu'il s'excuse de son inconduite crée une attente qu'il va agir avec plus de diligence dans le futur et peut aider le plaignant à tourner la page.

Les *Procédures relatives aux plaintes* prévoient également que le président et un comité d'examen, avec le consentement du juge et en collaboration avec le juge en chef du juge, peuvent recommander le recours à des services de consultation ou l'application d'autres

---

<sup>173</sup> Voir Martin L. Friedland, *Une place à part : L'indépendance et la responsabilité de la magistrature au Canada*, Ottawa, Conseil canadien de la magistrature, 1995, p. 140.

<sup>174</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Procédures relatives aux plaintes*, 2010, par. 5.2, en ligne : <<http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/CJC-CCM-Procédures-2010.pdf>>.

<sup>175</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Procédures relatives aux plaintes*, 2010, par. 9.7, en ligne : <<http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/CJC-CCM-Procédures-2010.pdf>>.

<sup>176</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Rapport annuel 1990-1991* (Ottawa : Conseil canadien de la magistrature, 1991), p. 15.

mesures correctives, dans le but de résoudre les problèmes relevés par suite de la plainte. Le recours à de telles mesures peut amener la fermeture d'un dossier de plainte.<sup>177</sup>

Le CCM a eu recours à de telles mesures consensuelles. Les juges dont la conduite a fait l'objet de plaintes adressées au CCM ont consenti à des mesures correctives telles que les suivantes : suivre un cours de formation en communication pour les juges;<sup>178</sup> suivre une formation en matière de sensibilisation à l'égalité des sexes;<sup>179</sup> s'entretenir avec une experte en matière d'égalité des sexes;<sup>180</sup> s'inscrire à des colloques pour améliorer sa compréhension de la culture autochtone;<sup>181</sup> être encadré par des collègues;<sup>182</sup> instaurer un système, avec l'aide du juge en chef, pour se tenir le plus à jour possible dans le prononcé de décisions écrites.<sup>183</sup>

Le recours à des mesures correctives de ce genre est un moyen efficace de résoudre directement le problème particulier ayant donné lieu à une plainte. De telles mesures peuvent être perçues comme un moyen d'aider les juges à remplir leurs fonctions en conformité avec les normes déontologiques les plus élevées. De plus, en raison de leur nature consensuelle, elles peuvent répondre aux préoccupations particulières d'un juge, tenir compte du point de vue du juge en chef et protéger l'indépendance de la magistrature.

D'une manière générale, l'expression de préoccupations et le recours à des mesures correctives peuvent également servir à déterminer comment le CCM va réagir à de futures plaintes contre le même juge. Ces mécanismes constituent en fait une forte recommandation au juge d'améliorer sa conduite; s'il n'y a pas d'amélioration et si d'autres plaintes sont formulées contre le juge, le CCM pourrait conclure que ce dernier est incapable de remplir ses fonctions judiciaires.

### 3. Le rôle du juge en chef du juge

Actuellement, les *Procédures relatives aux plaintes* du CCM stipulent que toute mesure corrective de nature consensuelle doit être prise « en collaboration avec le juge en chef du juge ». <sup>184</sup> Les *Procédures relatives aux plaintes* prévoient également que le président,

---

<sup>177</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Procédures relatives aux plaintes*, 2010, par. 5.3, al. 9.6c), en ligne : <<http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/CJC-CCM-Procédures-2010.pdf>>.

<sup>178</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Rapport annuel 2006-2007* (Ottawa : Conseil canadien de la magistrature, 2007), p. 13.

<sup>179</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Rapport annuel 2011-2012* (Ottawa : Conseil canadien de la magistrature, 2012), p. 6.

<sup>180</sup> Conseil canadien de la magistrature, communiqué de presse du 9 novembre 2011, « Le Conseil canadien de la magistrature termine son examen des plaintes contre le juge Robert Dewar ».

<sup>181</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Rapport annuel 2002-2003* (Ottawa : Conseil canadien de la magistrature, 2003), p. 27.

<sup>182</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Rapport annuel 2005-2006* (Ottawa : Conseil canadien de la magistrature, 2006), p. 12.

<sup>183</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Rapport annuel 1995-1996* (Ottawa : Conseil canadien de la magistrature, 1996), p. 30.

<sup>184</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Procédures relatives aux plaintes*, 2010, par. 5.3, en ligne : <<http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/CJC-CCM-Procédures-2010.pdf>>.

après avoir examiné un dossier de plainte, peut demander des commentaires au juge en chef du juge, en plus de ceux du juge.<sup>185</sup> Les *Procédures relatives aux plaintes* font donc intervenir le juge en chef du juge aux premières étapes du processus, en particulier en ce qui concerne l'application de mesures correctives.

Étant donné leur rôle de coordonnateur et la proximité des juges placés sous leur direction, les juges en chef pourraient être capables de concevoir efficacement des mesures correctives destinées à résoudre des cas particuliers d'inconduite.

À d'autres endroits, le processus d'examen de la conduite des juges donne au juge en chef un rôle plus important dans le règlement des plaintes. Les plaintes concernant la conduite des juges de la Cour provinciale du Manitoba doivent d'abord être examinées par le juge en chef de la cour, avant d'être renvoyées au Conseil de la magistrature du Manitoba.<sup>186</sup> Le processus est le même en Colombie-Britannique et en Nouvelle-Écosse. Aux États-Unis, toutes les plaintes contre les juges fédéraux sont examinées d'abord par le juge en chef de la cour de circuit dont fait partie un juge visé par une plainte; le juge en chef peut mener une enquête limitée dans le but de déterminer si des mesures correctives appropriées ont été prises, ou peuvent être prises, sans qu'il soit nécessaire d'ouvrir une enquête formelle.<sup>187</sup>

Une plus grande participation du juge en chef du juge dans le processus de traitement des plaintes du CCM pourrait encourager un plus grand recours à des mesures consensuelles efficaces et permettre de résoudre une plainte de manière informelle et rapide, dans les cas où cela est approprié. Un juge en chef pourrait être en position de prendre des mesures immédiates en attendant le règlement d'une plainte, par exemple en ce qui concerne la réassignation des affaires.

**Par conséquent, les questions suivantes se posent :**

- **Q11 : Les juges en chef devraient-ils jouer un rôle plus important dans le processus d'examen de la conduite des juges, par exemple dans le règlement des plaintes aux premières étapes du processus?**
- **Q12 : Devrait-il être possible au CCM, par exemple au président ou à un comité d'examen, de renvoyer une plainte au juge en chef d'un juge dans des circonstances particulières?**

---

<sup>185</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Procédures relatives aux plaintes*, 2010, al. 3.5c), en ligne : <<http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/CJC-CCM-Procédures-2010.pdf>>.

<sup>186</sup> *Loi sur la Cour provinciale*, C.P.L.M. ch. C.275, par. 28(1).

<sup>187</sup> *Judicial Conduct and Disability Act of 1980*, 28 U.S.C. § 352.

4. Les mesures correctives et la structure des étapes préliminaires du processus d'examen de la conduite des juges

Actuellement, le président et le comité d'examen ont le pouvoir, lorsqu'ils ferment un dossier de plainte, de faire part au juge d'une évaluation de sa conduite et de lui exprimer leurs préoccupations à l'égard de celle-ci.<sup>188</sup> Cependant, le président ne peut le faire que si le juge reconnaît que sa conduite était déplacée.

La crainte qu'un seul juge, à savoir le président, ait le pouvoir d'imposer des mesures correctives pourrait être l'un des facteurs qui a motivé la création du comité d'examen. En fait, il pourrait être considéré plus à propos qu'un comité formé de trois juges puisse faire part à un juge d'une évaluation de sa conduite et lui exprimer ses préoccupations à l'égard de celle-ci. Dans tous les cas, cependant, les mesures correctives prises par le président ou un comité d'examen demeurent de nature déclaratoire.

**Par conséquent, les questions suivantes se posent :**

- **Q13 : Devrait-on conférer au président le pouvoir d'exprimer à un juge des préoccupations au sujet de sa conduite, de la même manière qu'un comité d'examen peut le faire actuellement?**
- **Q14 : De toute façon, est-ce qu'un comité d'examen demeure une étape importante du processus d'examen de la conduite des juges?**

5. Les mesures correctives autres qu'une recommandation de révocation aux étapes finales du processus d'examen de la conduite des juges

Le *Règlement administratif sur les enquêtes* du CCM stipule qu'un comité d'enquête constitué pour enquêter sur la conduite d'un juge doit remettre au CCM « un rapport dans lequel il consigne les résultats de l'enquête et ses conclusions quant à savoir si la révocation du juge devrait être recommandée ». <sup>189</sup> En vertu de la *Loi sur les juges*, le CCM doit, à son tour, présenter au ministre un rapport sur ses conclusions et lui communiquer le dossier de l'enquête. <sup>190</sup>

Ni la *Loi sur les juges* ni le *Règlement administratif sur les enquêtes* ne stipulent expressément que le CCM peut, à l'étape finale du processus d'examen de la conduite des juges, prendre des mesures correctives ou disciplinaires autres qu'une recommandation de révocation d'un juge. Dans la pratique, le CCM pourrait bien vouloir prendre certaines mesures, même lorsqu'il ne recommande pas la révocation d'un juge au ministre de la Justice. Dans un cas particulier, l'ensemble du CCM a conclu qu'il n'y avait pas lieu de recommander la révocation d'un juge, mais il a ordonné à ce dernier de

<sup>188</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Procédures relatives aux plaintes*, 2010, par. 5.2, 9.7, en ligne : <<http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/CJC-CCM-Procédures-2010.pdf>>.

<sup>189</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Règlement administratif sur les enquêtes*, 2010, par. 8(1).

<sup>190</sup> *Loi sur les juges*, L.R.C. 1985, ch. J-1, par. 65(1).

présenter des excuses par écrit aux personnes touchées par sa conduite, d'assister à un colloque sur la déontologie judiciaire, et d'obtenir un avis avant de s'engager dans un débat public quelconque dans l'avenir.<sup>191</sup>

Cependant, comme nous l'avons indiqué plus tôt, l'imposition de certaines mesures correctives ou disciplinaires par le CCM pourrait nécessiter des modifications à la *Loi sur les juges*. De plus, l'imposition de mesures correctives ou disciplinaires plus sévères contre un juge de nomination fédérale pourrait soulever des questions d'ordre constitutionnel. Le maintien de la dignité et de la crédibilité d'un juge est une importante garantie d'indépendance de la magistrature.<sup>192</sup> Un juge qui fait l'objet d'une grave sanction disciplinaire pourrait être « blessé » aux yeux du public et être perçu comme étant susceptible de révocation et moins indépendant. Ni le processus d'examen de la conduite des juges ni l'issue de ce processus ne devraient avoir pour conséquence de compromettre substantiellement l'indépendance et l'impartialité des juges plus qu'il ne le faut pour protéger l'intégrité de la magistrature.<sup>193</sup>

**Par conséquent, la question suivante se pose :**

- **Q15 : Compte tenu du cadre juridique et constitutionnel, le CCM devrait-il pouvoir imposer à un juge des mesures correctives ou disciplinaires non consensuelles autres qu'une recommandation de révocation?**

***D. La procédure du comité d'enquête et le rôle des différents acteurs devant le comité d'enquête***

1. Les valeurs en jeu et le contexte juridique

Dans son rapport annuel de 2008-2009, le CCM a examiné les étapes de la procédure d'enquête et a posé la question suivante : « Quelles améliorations pourraient-elles être apportées pour rationaliser et rendre plus efficace la procédure d'enquête tout en protégeant l'intérêt public et en étant équitable pour le juge? »<sup>194</sup> La tension entre l'**efficacité** et l'**équité** est au cœur de tout examen de la procédure d'un comité d'enquête constitué en vertu de la *Loi sur les juges*.

Un comité d'enquête est chargé de déterminer si la révocation d'un juge devrait être recommandée au CCM.<sup>195</sup> Même si un comité d'enquête détermine qu'il n'y a pas lieu de

---

<sup>191</sup> *Rapport du Conseil canadien de la magistrature au ministre de la Justice dans l'affaire d'une enquête sur la conduite de l'honorable Theodore Matlow* (Ottawa : Conseil canadien de la magistrature, 2008), par. 186.

<sup>192</sup> Voir Martin L. Friedland, *Une place à part : L'indépendance et la responsabilité de la magistrature au Canada*, Ottawa, Conseil canadien de la magistrature, 1995, p. 140.

<sup>193</sup> *Slansky v. Canada (Attorney General)*, 2013 FCA 199, par. 143, 114 D.L.R. (3d) 393, le juge Mainville ayant souscrit au jugement; *Mackeigan c. Hickman*, [1989] 2 R.C.S. 796, p. 813, juge La Forest.

<sup>194</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Rapport annuel 2008-2009* (Ottawa : Conseil canadien de la magistrature, 2009), p. 5.

<sup>195</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Règlement administratif sur les enquêtes*, 2010, par. 8(1).

faire une telle recommandation, les audiences du comité d'enquête peuvent avoir d'énormes conséquences sur la réputation d'un juge. Étant donné l'importance des intérêts en jeu pour le juge, un comité d'enquête doit lui accorder un degré élevé d'équité procédurale.

Il est important que la procédure d'enquête soit équitable, mais si l'enquête sur la conduite d'un juge est trop longue et considérée comme inefficace, cela aura pour effet de miner la confiance du public dans le processus d'examen de la conduite des juges. Il est essentiel qu'une enquête se déroule efficacement et rapidement pour promouvoir véritablement l'imputabilité de la magistrature. Comme nous allons le voir plus en détail dans la prochaine partie, les préoccupations actuelles concernant l'efficacité de la procédure d'enquête du CCM découlent aussi de la possibilité que les décisions d'un comité d'enquête fassent l'objet d'une demande de révision judiciaire.

## 2. Les garanties actuelles d'équité procédurale aux étapes finales du processus d'examen de la conduite des juges

Les *Procédures relatives aux plaintes* et le *Règlement administratif sur les enquêtes* donnent au juge plusieurs garanties d'équité procédurale en ce qui concerne la procédure d'un comité d'enquête. En règle générale, il y a une séparation nette entre les personnes chargées de l'examen d'une plainte aux différentes étapes du processus, de manière à s'assurer que l'enquête formelle et la décision finale sur la plainte ne soient pas compromises par ce qui a pu se produire aux étapes précédentes du processus. Ainsi, ni le président désigné ni les membres d'un comité d'examen ne peuvent faire partie d'un comité d'enquête,<sup>196</sup> et aucune personne ayant pris part à l'examen de la plainte – y compris le président désigné, les membres du comité d'examen et les membres du comité d'enquête – ne peut participer aux délibérations finales du CCM concernant le rapport du comité d'enquête.<sup>197</sup>

Bien que la séparation des fonctions tout au long du processus vise à garantir l'impartialité, d'autres mesures protègent les droits de participation du juge aux étapes finales du processus. En vertu de l'article 64 de la *Loi sur les juges*, un juge visé par une enquête doit être informé suffisamment à l'avance de l'objet de l'enquête.<sup>198</sup> Aux termes du *Règlement administratif sur les enquêtes*, le juge doit obtenir, « à l'égard des plaintes ou accusations que le comité d'enquête entend examiner, un préavis suffisamment long pour lui permettre d'offrir une réponse complète ». <sup>199</sup> Le juge a droit à un avocat et doit avoir la possibilité de se faire entendre, de contre-interroger les témoins et de présenter tous éléments de preuve utiles à sa décharge.<sup>200</sup> De plus, le juge peut présenter des

---

<sup>196</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Règlement administratif sur les enquêtes*, 2010, al. 2(3)b); Conseil canadien de la magistrature, *Procédures relatives aux plaintes*, 2010, par. 9.2, en ligne : <<http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/CJC-CCM-Procédures-2010.pdf>>.

<sup>197</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Règlement administratif sur les enquêtes*, 2010, par. 11(2); Conseil canadien de la magistrature, *Procédures relatives aux plaintes*, 2010, par. 9.2, en ligne : <<http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/CJC-CCM-Procédures-2010.pdf>>.

<sup>198</sup> *Loi sur les juges*, L.R.C. 1985, ch. J-1, art. 64.

<sup>199</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Règlement administratif sur les enquêtes*, 2010, par. 5(2).

<sup>200</sup> *Loi sur les juges*, L.R.C. 1985, ch. J-1, art. 64.



observations écrites au CCM au sujet du rapport du comité d'enquête.<sup>201</sup> Selon la *Politique sur l'examen du rapport du comité d'enquête par le Conseil*, le juge est libre de faire « toute observation qu'il estime utile à savoir pourquoi le [CCM] ne devrait pas tenir compte du rapport du comité d'enquête ».

Outre les dispositions particulières des *Procédures relatives aux plaintes* et du *Règlement administratif sur les enquêtes* du CCM, les principes de *common law* donnent au juge des garanties d'équité procédurale à l'égard de la procédure d'un comité d'enquête.<sup>202</sup>

Le juge a aussi le droit à ce que le comité d'enquête agisse avec impartialité envers lui. Comme nous l'avons indiqué plus tôt, la procédure d'un comité d'enquête constitué en vertu de la *Loi sur les juges* est de nature très individualisée, elle est centrée sur le comportement d'un seul juge et elle peut devoir satisfaire à une norme d'impartialité élevée. En même temps, l'application de la norme d'impartialité devrait tenir compte du fait que les membres d'un comité d'enquête, selon le processus en place actuellement, sont des enquêteurs et non des décideurs et qu'ils peuvent participer plus activement à la présentation de la preuve qu'ils ne le pourraient dans un contexte judiciaire ou quasi judiciaire.<sup>203</sup>

### 3. La question de savoir si le processus d'examen de la conduite des juges est de nature inquisitoire ou contradictoire

L'évaluation du processus d'examen de la conduite des juges soulève une question importante, soit celle de savoir si le processus est, ou devrait être, de nature inquisitoire ou contradictoire, ou les deux. Comme nous allons le voir dans les paragraphes qui suivent, les procédures diffèrent selon qu'il s'agit d'un modèle inquisitoire ou contradictoire.

#### (i) *Le modèle inquisitoire des enquêtes publiques*

D'après le libellé de la *Loi sur les juges*, il semble que le Parlement voulait que le processus d'examen de la conduite des juges du CCM revête essentiellement la forme d'une commission d'enquête. Les enquêtes publiques sont fondamentalement de nature inquisitoire. Une commission d'enquête est chargée de rechercher la vérité en examinant et en testant sérieusement les éléments de preuve pertinents au mandat de la commission.<sup>204</sup> La plupart du temps, les commissions d'enquête sont appelées à enquêter et à faire rapport sur des événements traumatisants ou sur des sujets d'intérêt public controversés impliquant une multitude d'acteurs.<sup>205</sup> Cependant, certaines commissions

---

<sup>201</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Règlement administratif sur les enquêtes*, 2010, par. 9.(1).

<sup>202</sup> Simon Ruel, *The Law of Public Inquiries in Canada*, Carswell, 2010, p. 135.

<sup>203</sup> *Beno c. Canada (Commissaire et président de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces armées canadiennes en Somalie)*, [1997] 2 CF 527, par. 27, 146 DLR (4th) 708; *Gagliano c. Gomery*, 2011 CAF 217, par. 24, 25.

<sup>204</sup> Simon Ruel, *The Law of Public Inquiries in Canada*, Toronto: Carswell, 2010, p. 5, 6.

<sup>205</sup> Simon Ruel, *The Law of Public Inquiries in Canada*, Toronto: Carswell, 2010, p. 7.

d'enquête ont été créées pour examiner la conduite d'un seul individu ou d'un petit groupe de personnes.<sup>206</sup>

En ce qui concerne une commission d'enquête, il n'y a aucun fardeau, aucune preuve à réfuter, et tous les éléments de preuve qui sont relativement connexes à l'objet de l'enquête sont pertinents.<sup>207</sup> L'enquête est menée par la commission elle-même. Les éléments de preuve sont recueillis, organisés et présentés par le conseiller juridique de la commission, qui reçoit des directives directement des commissaires et qui agit en leur nom et dans l'intérêt public.<sup>208</sup> Voici ce que la commissaire Bellamy a écrit dans son rapport de l'enquête sur la location d'ordinateurs et l'attribution de contrats externes à Toronto (*Toronto Computer Leasing Inquiry / Toronto External Contracts Inquiry*) :

[traduction]

Bien que le conseiller juridique de la commission n'ait pas pour rôle de faire valoir un certain point de vue, cela ne veut pas dire qu'il ne doit pas faire preuve de rigueur et de minutie dans son enquête, qui consiste notamment à interroger les témoins. Le conseiller juridique assiste le commissaire dans la recherche de la vérité. Il doit être prêt à poser des questions exploratoires, surtout lorsqu'un témoignage est contradictoire et évasif. [...] Il ne se fait pas l'avocat d'une partie, mais plutôt l'avocat de la vérité.<sup>209</sup>

Les règles de preuve d'une commission d'enquête sont généralement souples, comparativement à une procédure contradictoire ou à un procès.<sup>210</sup> Bien qu'une commission d'enquête soit liée par l'obligation d'équité procédurale, le contenu de cette obligation peut être relâché pour tenir compte de la nature investigatrice du processus.<sup>211</sup> Cependant, cette distinction pourrait bien être plus apparente que réelle dans les cas où un grave préjudice risque d'être causé à une personne faisant l'objet d'une enquête publique. En pareil cas, une commission d'enquête est tenue d'appliquer un degré élevé d'équité procédurale.<sup>212</sup>

À l'issue du processus, la commission d'enquête présente ses conclusions de fait et ses recommandations dans son rapport final au gouvernement qui l'a constituée.<sup>213</sup> Une commission d'enquête n'a aucun pouvoir de rendre des décisions exécutoires, ni aucun pouvoir de formuler des déclarations de responsabilité civile, disciplinaire ou criminelle.<sup>214</sup>

---

<sup>206</sup> Simon Ruel, *The Law of Public Inquiries in Canada*, Toronto: Carswell, 2010, p. 7.

<sup>207</sup> Simon Ruel, *The Law of Public Inquiries in Canada*, Toronto: Carswell, 2010, p. 74.

<sup>208</sup> Simon Ruel, *The Law of Public Inquiries in Canada*, Toronto: Carswell, 2010, p. 48.

<sup>209</sup> *Report of the Toronto Computer Leasing Inquiry / Toronto External Contracts Inquiry, Volume 3, Inquiry Process, The Honourable Denise E. Bellamy, Commissioner (September 12, 2005)*, p. 43.

<sup>210</sup> Simon Ruel, *The Law of Public Inquiries in Canada*, Toronto: Carswell, 2010, p. 73.

<sup>211</sup> Simon Ruel, *The Law of Public Inquiries in Canada*, Toronto: Carswell, 2010, p. 139.

<sup>212</sup> *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada)*, [1997] 3 R.C.S. 440, par. 55; Simon Ruel, *The Law of Public Inquiries in Canada*, Toronto: Carswell, 2010, p. 135.

<sup>213</sup> Simon Ruel, *The Law of Public Inquiries in Canada*, Toronto: Carswell, 2010, p. 20.

<sup>214</sup> *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada)*, [1997] 3 R.C.S. 440, par. 34.

(ii) *Le modèle contradictoire des procédures en matière de discipline professionnelle*

Le processus d'examen de la conduite des juges a certaines caractéristiques en commun avec une procédure de discipline professionnelle, laquelle est de nature contradictoire. Les procédures de discipline professionnelle ont évolué avec le temps, passant d'un modèle inquisitoire dans les années 1960 à un modèle nettement décisionnel à compter de la fin des années 1970.<sup>215</sup> Étant donné que la partie II de la *Loi sur les juges* a été adoptée en 1971, il n'est pas tout à fait surprenant qu'un modèle inquisitoire ait été adopté à l'origine.

Dans les procédures modernes de discipline professionnelle, les fonctions d'enquête sont formellement séparées des fonctions de décision, d'une manière qui s'apparente beaucoup plus au modèle de justice pénale.

Bien que les régimes de discipline professionnelle varient, leurs processus comportent généralement les grandes étapes suivantes :

- une étape de tri préliminaire : les plaintes sont reçues et examinées afin de déterminer s'il y a lieu de mener une enquête;
- une étape d'enquête : les faits font l'objet d'une enquête rigoureuse afin de déterminer s'il y a des motifs de tenir une audience disciplinaire; l'enquête elle-même peut être divisée en plusieurs étapes, par exemple, une enquête menée par un agent ou un ordre professionnel est examinée par un comité de conduite, lequel peut mener ou ordonner des enquêtes supplémentaires et décide s'il y a lieu de renvoyer l'affaire à un comité d'audience;<sup>216</sup>
- une étape de décision : un comité d'audience entend la preuve selon un modèle contradictoire; le professionnel en cause est représenté par un avocat et l'affaire est présentée au comité par un avocat « poursuivant »; le comité de décision formule des conclusions de fait et de droit et peut ordonner la prise de sanctions contre le professionnel.

(iii) *La question de savoir si le processus d'examen de la conduite des juges de nomination fédérale est, ou devrait être, de nature inquisitoire ou contradictoire*

Comme nous l'avons mentionné, le cadre législatif semble indiquer que le processus d'examen de la conduite des juges du CCM est de nature inquisitoire. En vertu de la *Loi sur les juges*, un comité d'enquête est constitué afin de déterminer si un juge de nomination fédérale est inapte à remplir utilement ses fonctions.<sup>217</sup> La *Loi sur les juges* confère des pouvoirs d'enquête au comité d'enquête, y compris le pouvoir de citer des

---

<sup>215</sup> David Mullan, *The Role of Lawyers to Professional Disciplinary Bodies* (1994) 13 *Advocates' Society Journal* 10.

<sup>216</sup> Voir le processus prévu par la *Legal Profession Act* de l'Alberta, R.S.A. 2000, ch. L-8, par. 53 à 78.

<sup>217</sup> *Loi sur les juges*, L.R.C. 1985, ch. J-1, par. 63(3).

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.<sup>218</sup> Ces pouvoirs sont semblables à ceux dont dispose une commission d'enquête en vertu de la *Loi sur les enquêtes*.<sup>219</sup> Un comité d'enquête n'a aucun pouvoir explicite d'imposer des sanctions. Le comité d'enquête remet au CCM un rapport dans lequel il consigne les résultats de l'enquête et ses conclusions quant à savoir si la révocation du juge devrait être recommandée.<sup>220</sup>

La *Loi sur les juges* confère aussi des pouvoirs d'enquête à l'ensemble du CCM lui-même.<sup>221</sup> Le CCM n'a aucun pouvoir explicite d'imposer des sanctions. Après avoir examiné le rapport du comité d'enquête ainsi que les observations du juge et de l'avocat indépendant,<sup>222</sup> l'ensemble du CCM présente au ministre de la Justice un rapport sur ses conclusions et il peut recommander la révocation du juge.<sup>223</sup> En vertu de l'article 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867*,<sup>224</sup> la décision finale de révoquer un juge d'une cour supérieure appartient au gouverneur général, sur une adresse du Sénat et de la Chambre des communes.

Bien 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. Comme nous allons le voir plus loin, cela explique peut-être pourquoi les réformes progressives du processus d'examen de la conduite des juges du CCM, telle que la création du poste d'avocat indépendant, ont fait évoluer le processus vers un modèle plus contradictoire. Par conséquent, il faut se demander si le processus d'examen de la conduite des juges est *de facto* contradictoire, ou s'il devrait plutôt être aligné sur un modèle contradictoire, avec toutes les caractéristiques qui y sont associées.

Certains processus d'examen de la conduite des juges de nomination provinciale sont inquisitoires, tandis que d'autres sont décisionnels, ce qui reflète l'absence d'un consensus quant au modèle idéal. Par exemple, le Québec emploie un modèle essentiellement inquisitoire, selon lequel le Conseil de la magistrature de la province peut former un comité pour enquêter sur une plainte et l'avocat chargé de présenter l'affaire agit sous la direction du comité d'enquête.<sup>225</sup> Par contraste, à Terre-Neuve et Labrador, un tribunal décisionnel peut être créé pour traiter une plainte contre un juge qui lui est soumise par le *Judicial Complaints Panel*.<sup>226</sup>

---

<sup>218</sup> *Loi sur les juges*, L.R.C. 1985, ch. J-1, par. 63(4).

<sup>219</sup> *Loi sur les enquêtes*, L.R.C. 1985, ch. I-11, art. 4, 5.

<sup>220</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Règlement administratif sur les enquêtes*, 2010, par. 8(1).

<sup>221</sup> *Loi sur les juges*, L.R.C. 1985, ch. J-1, par. 63(4).

<sup>222</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Règlement administratif sur les enquêtes*, 2010, art. 9, 10, 11.

<sup>223</sup> *Loi sur les juges*, L.R.C. 1985, ch. J-1, art. 65.

<sup>224</sup> *Loi constitutionnelle de 1867* (R.-U.), 30 & 31 Victoria, ch. 3, réimprimé dans L.R.C. 1985, App. II, n° 5.

<sup>225</sup> *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.Q. ch. T-16, art. 269; *Ruffo c. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 R.C.S. 267, par. 72 à 74.

<sup>226</sup> *Provincial Court Act, 1991*, S.N.L. 1991, ch. 15, par. 24(1).

Cependant, une considération fondamentale qui milite en faveur de l'usage d'un modèle contradictoire au niveau provincial est que, dans un certain nombre de provinces, la loi confère au conseil de la magistrature le pouvoir d'imposer un éventail de sanctions ou de mesures disciplinaires aux juges. Comme nous l'avons indiqué, ce n'est pas le cas au niveau fédéral, puisqu'un comité d'enquête et le CCM peuvent seulement formuler des conclusions et faire des recommandations. Le pouvoir de rendre des décisions finales et d'imposer des sanctions va généralement de pair avec un régime contradictoire.

#### 4. L'avocat indépendant et le conseiller juridique du comité d'enquête

(i) *La nature du processus actuel d'examen de la conduite des juges et le rôle des avocats*

Le processus actuel prévoit le recours à deux différents types d'avocats à l'étape du comité d'enquête (en plus des avocats que peut engager le juge faisant l'objet de l'enquête) : l'avocat indépendant et le conseiller juridique du comité d'enquête.

##### *L'avocat indépendant*

Le *Règlement administratif sur les enquêtes* stipule que, lorsqu'un comité d'enquête est constitué, le président nomme un « avocat indépendant » qui « présente l'affaire au comité d'enquête, notamment en présentant des observations sur les questions de procédure ou de droit qui sont soulevées lors de l'audience ». <sup>227</sup> Le *Règlement administratif sur les enquêtes* stipule également que le comité d'enquête peut s'adjoindre un conseiller juridique « pour lui fournir des conseils et l'assister de toute autre manière ». <sup>228</sup>

Le poste d'avocat indépendant a été créé à la suite de l'enquête du CCM concernant le juge Fernand L. Gratton. Ed Ratushny, qui a agi comme conseiller juridique du comité d'enquête dans l'affaire Gratton et qui a recommandé la nomination d'un avocat indépendant durant l'audience, explique que l'intention était d'assurer l'indépendance d'un tel avocat vis-à-vis du comité d'enquête, [traduction] « dans le cas où pourraient survenir des circonstances pouvant avoir une incidence sur la perception d'équité ». <sup>229</sup>

La recommandation de créer un poste d'avocat indépendant a été influencée par l'expérience du CCM dans l'affaire Marshall, qui a eu lieu quelques années plus tôt. Dans cette affaire, l'avocat d'un des juges dont la conduite faisait l'objet de l'enquête a attaqué le plaignant de manière agressive. Le conseiller juridique du comité d'enquête a répondu vigoureusement aux critiques formulées envers le plaignant, et le comité d'enquête a

---

<sup>227</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Règlement administratif sur les enquêtes*, 2010, par. 3(1), (2).

<sup>228</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Règlement administratif sur les enquêtes*, 2010, art. 4.

<sup>229</sup> Ed Ratushny, *The Conduct of Public Inquiries: Law, Policy and Practice* (Toronto: Irwin Law, 2009), p. 231.

gardé ses distances par rapport à son conseiller juridique pendant le reste de l'audience, afin d'éviter de donner l'apparence de partialité.<sup>230</sup>

La *Politique sur l'avocat indépendant* du CCM précise le rôle et les pouvoirs de l'avocat indépendant. La politique stipule que la raison d'être de la création du poste d'avocat indépendant est de permettre à cet avocat d'agir « sans lien de dépendance » avec le comité d'enquête. L'avocat indépendant n'est pas le client du comité d'enquête. L'avocat indépendant est mandaté par le président désigné. Il doit respecter les dispositions du *Règlement* et des politiques du Conseil, et agir en conformité avec l'intérêt public.

La *Politique sur les comités d'enquête* du CCM stipule que le comité d'enquête « ne cède pas » sa propre responsabilité à l'avocat indépendant. En fait, cette politique prévoit que le comité d'enquête peut ordonner à l'avocat indépendant d'examiner d'autres questions et que le comité d'enquête peut aussi, de son propre chef, explorer des questions additionnelles. La *Politique sur l'avocat indépendant* du CCM stipule que l'avocat indépendant est censé prendre l'initiative de recueillir, d'organiser et de présenter les éléments de preuve au comité d'enquête et qu'il doit examiner les questions avec rigueur et, lorsque c'est nécessaire, adopter une position ferme à l'égard des questions en cause, tout en demeurant lié par les décisions du comité d'enquête.

Le modèle adopté par le CCM en ce qui a trait au rôle de l'avocat chargé de présenter l'affaire au comité d'enquête est essentiellement de nature hybride. S'il s'agissait d'un modèle « purement » contradictoire, l'avocat chargé de présenter l'affaire ne recevrait aucune directive du comité d'enquête. Par contre, s'il s'agissait d'un modèle purement inquisitoire, l'avocat chargé de présenter l'affaire agirait sous la direction du comité d'enquête.

#### *Le conseiller juridique du comité d'enquête*

Par contraste, le conseiller juridique du comité d'enquête ne participe pas aux audiences et il peut assister le comité d'enquête en lui fournissant des conseils juridiques ou stratégiques et en rédigeant les décisions et le rapport final. La *Politique sur les comités d'enquête* précise que le conseiller juridique du comité d'enquête peut être chargé de rédiger une première ébauche de tous les rapports contextuels et factuels et de rédiger une première ébauche du rapport complet du comité d'enquête après avoir examiné les délibérations du comité d'enquête et obtenu des instructions précises.

#### *(ii) Les autres modèles possibles*

En tenant le comité d'enquête à distance de l'organisation et de la présentation des éléments de preuve, le poste d'avocat indépendant vise à s'assurer que le comité d'enquête soit impartial et qu'il donne l'impression de l'être. Dans une certaine mesure, la création du poste d'avocat indépendant a pour effet d'écarter le comité d'enquête de

---

<sup>230</sup> Ed Ratushny, *The Conduct of Public Inquiries: Law, Policy and Practice* (Toronto: Irwin Law, 2009), p. 231.

l'enquête en soi, de telle sorte que sa fonction principale consiste à rendre une décision concernant le juge en cause.

En supposant que le processus d'examen de la conduite des juges soit de nature inquisitoire, le fait que l'avocat indépendant agisse sans lien de dépendance avec le comité d'enquête pourrait être perçu comme ayant un effet négatif sur l'efficacité du processus, puisqu'une grande partie du déroulement de l'audience serait dirigée par un avocat qui ne recevrait aucune directive du comité d'enquête. De plus, des difficultés pourraient survenir en raison du fait que les pouvoirs d'enquête prévus par la *Loi sur les juges*, y compris le pouvoir de citer des témoins à comparaître, seraient conférés au comité d'enquête, et non à l'avocat indépendant.<sup>231</sup> Enfin, étant donné le rôle plus passif que le comité d'enquête serait censé jouer en présence d'un avocat indépendant, toute intervention du comité d'enquête dans le déroulement de l'audience pourrait susciter des préoccupations à l'égard de l'équité du processus.

Il convient de souligner que la Cour suprême du Canada a reconnu que, dans le contexte du processus d'examen de la conduite des juges, l'usage d'un modèle selon lequel l'avocat chargé de présenter une affaire agit sous la direction d'un comité d'enquête judiciaire (comme dans le cas du modèle du Québec) est convenable et ne soulève pas une crainte raisonnable de partialité :

[...] si le Conseil décide de faire enquête après l'examen d'une plainte portée par un de ses membres, le Comité ne devient pas de ce fait juge et partie : comme je l'ai souligné plus haut, la 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. [...] C'est d'ailleurs dans la perspective qui précède et pour tenir l'enquête dont la responsabilité lui incombe que le Conseil peut retenir les services d'un avocat, comme le prévoit l'article 281 [de la] LTJ.<sup>232</sup>  
**[C'est nous qui soulignons.]**

Si l'avocat chargé de présenter l'affaire agissait sous la direction du comité d'enquête, cela pourrait permettre à ce dernier de diriger activement la procédure et pourrait rendre le processus plus efficace et l'accélérer.

Il est également possible de faire en sorte que le conseiller juridique du comité d'enquête, qui présente tous les faits pertinents aux plaintes ou aux accusations dont le comité d'enquête est saisi et qui peut tester les éléments de preuve et la crédibilité des témoins durant l'audience, ne participe pas à la préparation du rapport. Le comité d'enquête pourrait engager un autre avocat pour l'aider à préparer le rapport et lui confier d'autres

<sup>231</sup> *Loi sur les juges*, L.R.C. 1985, ch. J-1, par. 63(4).

<sup>232</sup> *Ruffo c. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 R.C.S. 267, par. 72 à 74; voir aussi *Therrien (Re)*, 2001 CSC 35, par. 103, [2001] 2 R.C.S. 3.

tâches internes<sup>233</sup> qui sont présentement accomplies par le conseiller juridique du comité d'enquête. Cela contribuerait à préserver l'équité et l'apparence d'équité du processus.

En supposant que le processus d'examen de la conduite des juges soit plutôt de nature contradictoire, une autre possibilité serait de rendre l'avocat chargé de présenter l'affaire au comité d'enquête tout à fait indépendant de celui-ci. Selon un tel modèle, l'avocat chargé de présenter l'affaire ne recevrait absolument aucune directive du comité d'enquête et il aurait la responsabilité principale de recueillir et d'organiser les éléments de preuve, peut-être avec l'aide du comité d'examen, et de les présenter au comité d'enquête. Les fonctions de l'avocat chargé de présenter l'affaire seraient semblables à celles d'un procureur de la Couronne dans un procès criminel, ou à celles d'un conseil de discipline dans le contexte de l'éthique professionnelle. Selon un tel modèle, le comité d'enquête assumerait un rôle passif et deviendrait essentiellement un comité de décision.

Certains processus provinciaux d'examen de la conduite des juges ont adopté un modèle selon lequel l'avocat est, ou semble être, indépendant du conseil de la magistrature, du comité d'enquête ou du comité de décision. Par exemple, au Nouveau-Brunswick, lorsqu'un comité est constitué, l'avocat du comité doit agir comme « poursuivant ».<sup>234</sup> Le Conseil de la magistrature de l'Ontario engage un avocat chargé de la préparation et de la présentation de l'exposé des faits à l'encontre du juge, et cet avocat agit indépendamment du Conseil de la magistrature de l'Ontario.<sup>235</sup>

#### 5. Les considérations qui militent en faveur d'un processus inquisitoire et d'un processus contradictoire

Dans la partie qui précède, nous avons mis en relief différentes considérations normatives à prendre en compte pour déterminer si le processus d'examen de la conduite des juges du CCM devrait être de nature inquisitoire ou contradictoire.

Les considérations normatives suivantes militent en faveur d'un processus inquisitoire :

- Le processus d'examen de la conduite des juges prévu par la *Loi sur les juges* est conçu essentiellement pour être un processus d'enquête. Il est fondamentalement de nature préliminaire – le comité d'enquête n'est autorisé qu'à faire une recommandation au CCM, et le CCM, à son tour, n'est autorisé qu'à faire une recommandation au ministre. Dans le cas des juges des cours supérieures, il est possible, en théorie, qu'une audience parlementaire ait lieu avant la révocation d'un juge sur une adresse du Sénat et de la Chambre des communes;
- En théorie, un processus d'enquête devrait avoir pour but de rechercher la vérité, et non pas d'établir la culpabilité ou l'inconduite. Un processus d'enquête est plus flexible, et les juges qui mènent l'enquête sont bien placés pour comprendre le

<sup>233</sup> Simon Ruel, *The Law of Public Inquiries in Canada*, Carswell, 2010, p. 55.

<sup>234</sup> *Loi sur la Cour provinciale*, L.R.N.-B. 1973, ch. P-21, par. 6.10(4).

<sup>235</sup> *Guide de procédures* du Conseil de la magistrature de l'Ontario, révisé le 17 février 2012, al. 1d), art. 3.



rôle et les fonctions judiciaires et poser les « bonnes questions », soit directement, soit par l'intermédiaire de l'avocat chargé de présenter l'affaire;

- Un processus d'enquête, par opposition à un processus contradictoire, devrait, en principe, être moins conflictuel, ce qui pourrait faciliter le règlement des plaintes aux premières étapes du processus;
- L'ampleur limitée des sanctions pouvant être imposées pourrait militer en faveur de l'usage de procédures plus informelles.

Par ailleurs, d'autres considérations normatives militent en faveur d'un processus décisionnel :

- Un processus décisionnel est généralement perçu comme offrant un degré plus élevé d'équité procédurale, car il se rapproche davantage du modèle judiciaire;
- Il pourrait être nécessaire d'offrir un degré plus élevé d'équité procédurale, en raison des graves conséquences que le processus d'examen pourrait avoir sur la réputation du juge et du fait qu'une recommandation de révocation risque fort d'entraîner la démission du juge;
- Il pourrait être approprié d'employer un processus qui ressemble davantage au modèle judiciaire, étant donné que le processus d'examen de la conduite des juges est de nature individualisée et ne vise qu'un seul juge, au lieu d'être une vaste enquête portant sur des questions générales d'intérêt public. Dans ce contexte, l'analogie avec la discipline professionnelle semble être pertinente;
- Si l'ampleur des mesures correctives ou disciplinaires pouvant être imposées par le CCM était élargie, cela pourrait aussi militer en faveur de l'usage d'un modèle décisionnel.

**Par conséquent, les questions suivantes se posent :**

- **Q16 : Le CCM devrait-il adopter un modèle plus décisionnel à certaines étapes du processus?**
- **Q17 : L'avocat qui présente l'affaire au comité d'enquête devrait-il jouer un rôle actif pour tenter de prouver qu'il y a eu inconduite de la part d'un juge? En d'autres mots, le processus devrait-il être contradictoire à l'étape du comité d'enquête?**

## 6. La détermination du champ de l'enquête d'un comité d'enquête

Dans le contexte d'un comité d'enquête constitué en vertu de la *Loi sur les juges*, il y a différentes façons de déterminer le champ de l'enquête menée par un comité d'enquête.

Depuis 2010, c'est le comité d'examen, plutôt qu'un nombre minimum de membres du CCM, qui a le pouvoir de décider de constituer un comité d'enquête. Le critère qu'applique le comité d'examen est de savoir si « l'affaire peut être suffisamment grave pour justifier la révocation ». <sup>236</sup> Par ailleurs, le *Règlement administratif sur les enquêtes* stipule que l'avocat indépendant « donne au juge, à l'égard des plaintes ou accusations que le comité d'enquête entend examiner, un préavis suffisamment long pour lui permettre d'offrir une réponse complète ». <sup>237</sup> Aux termes de la *Politique sur les comités d'enquête*, l'avocat indépendant est chargé de présenter au comité d'enquête les allégations faites contre le juge. Enfin, le *Règlement administratif sur les enquêtes* stipule que le comité d'enquête « peut examiner toute plainte ou accusation pertinente formulée contre le juge qui est portée à son attention ». <sup>238</sup> On peut donc soutenir qu'il y a une certaine incertitude quant à savoir quelle entité a la responsabilité de définir le champ de l'enquête menée par un comité d'enquête.

De plus, il y a lieu de considérer la question de savoir si le champ de l'enquête menée par un comité d'enquête peut évoluer ou être redéfinie si de nouvelles allégations surviennent au cours de l'enquête. Actuellement, le *Règlement administratif sur les enquêtes* prévoit que le comité d'enquête « peut examiner toute plainte ou accusation pertinente formulée contre le juge qui est portée à son attention ». <sup>239</sup> Aux termes de la *Politique sur les comités d'enquête*, le comité d'enquête peut ordonner à l'avocat indépendant d'examiner d'autres questions et il peut aussi, de son propre chef, explorer des questions additionnelles.

En dehors du contexte du processus d'examen de la conduite des juges, il n'appartient pas généralement aux commissions d'enquête et aux responsables d'enquêtes réglementaires de définir les paramètres de leurs travaux. Le mandat des responsables d'enquêtes réglementaires est défini par la loi. <sup>240</sup> Lorsque le gouvernement crée une commission d'enquête, il établit les paramètres de la commission, lesquels servent à définir le champ de l'enquête. <sup>241</sup> Dans le contexte de la discipline professionnelle, une citation à comparaître devant un comité de discipline peut être établie par un comité de conduite <sup>242</sup> ou par un avocat poursuivant. <sup>243</sup>

---

<sup>236</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Règlement administratif sur les enquêtes*, 2010, art. 1.1; Conseil canadien de la magistrature, *Procédures relatives aux plaintes*, 2010, al. 9.6d), en ligne : <<http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/CJC-CCM-Procédures-2010.pdf>>.

<sup>237</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Règlement administratif sur les enquêtes*, 2010, par. 5(2).

<sup>238</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Règlement administratif sur les enquêtes*, 2010, par. 5(1).

<sup>239</sup> Conseil canadien de la magistrature, *Règlement administratif sur les enquêtes*, 2010, par. 5(1).

<sup>240</sup> Voir par exemple : *The Coroners Act*, 1999, SS 1999, ch. C-38.01, art. 3, en ce concerne les enquêtes menées par les coroners.

<sup>241</sup> Simon Ruel, *The Law of Public Inquiries in Canada*, (Toronto: Carswell, 2010), p. 15, 16.

<sup>242</sup> Voir *The Legal Profession Act*, 1990 SS 1990-91, ch. L-10.1, par. 46(1).

Dans tous les cas, les personnes qui comparaissent devant une commission d'enquête doivent avoir la possibilité de comprendre la portée et les limites de l'enquête.<sup>244</sup> Cela favorise la prévisibilité et l'équité, puisque toutes les personnes concernées par l'enquête sont informées à l'avance de l'objet de l'enquête.

#### 7. Les règles de procédure concernant les audiences d'un comité d'enquête

Bien qu'il soit généralement vrai qu'une commission d'enquête établit ses propres règles et procédures pour la bonne conduite de son enquête, c'est parce que les mandats des commissions d'enquête varient grandement. Les commissions d'enquête sont créées par les gouvernements selon les besoins, afin d'enquêter et de faire rapport sur une multitude d'événements, de scandales, de catastrophes ou d'autres sujets d'intérêt public. Essentiellement, chaque commission d'enquête repart à neuf.

Par contraste, tous les comités d'enquête constitués en vertu de la *Loi sur les juges* sont chargés d'enquêter sur la conduite d'un juge, dans le but de déterminer s'il y a lieu de recommander la révocation du juge. Il n'y a donc aucune raison pour laquelle la procédure suivie par chaque comité d'enquête devrait varier considérablement. De plus, tous les comités d'enquête sont constitués sous les auspices de la même institution, à savoir le CCM, qui a une longue expérience institutionnelle du processus d'examen de la conduite des juges. Il convient également de noter que de nombreux barreaux ont des règles et des statuts qui énoncent des procédures relativement détaillées à l'égard des audiences disciplinaires concernant les avocats.<sup>245</sup>

L'adoption d'un processus uniforme comportant un ensemble prédéterminé de règles de procédure pourrait offrir plusieurs avantages, y compris les suivants : rendre les enquêtes plus prévisibles; assurer une plus grande cohérence des enquêtes menées en vertu de la *Loi sur les juges*; simplifier les conflits en matière de procédure; et, comme nous allons le voir plus en détail dans la prochaine partie, réduire les possibilités de requêtes en révision judiciaire. De telles règles de pratique et de procédure pourraient régir les aspects suivants : le processus et les délais concernant la collecte, la communication et la production de documents; la présentation des éléments de preuve et des documents; l'ordre et les règles des interrogatoires, des contre-interrogatoires et des réinterrogatoires des témoins; la procédure concernant les motions; le processus et les critères relatifs aux demandes d'ordonnance de confidentialité; les critères à remplir pour être autorisé à intervenir; et les droits précis en matière de procédure dont disposent les personnes qui participent aux audiences d'un comité d'enquête.

---

<sup>243</sup> Voir *Règles de la Société du Barreau du Manitoba*, adoptées par les conseillers de la Société du Barreau du Manitoba le 31 octobre 2002, par. 5-96(3).

<sup>244</sup> *Consortium Developments (Clearwater) Ltd. c. Sarnia (Ville)*, [1998] 3 R.C.S., par. 28.

<sup>245</sup> Voir par exemple : *Law Society of British Columbia, Law Society Rules*, Novembre 2013, en ligne : <<http://www.lawsociety.bc.ca/page.cfm?cid=334>>, p. 4-25 à 4-34.

**Par conséquent, la question suivante se pose :**

- **Q18 : Le CCM devrait-il envisager d'établir des règles de procédure et de pratique détaillées concernant les audiences d'un comité d'enquête?**

#### 8. La révision judiciaire

Les rapports et les décisions des commissions d'enquête peuvent en principe être révisés par les tribunaux, sous réserve d'arguments ayant trait à la prématurité d'une requête en révision judiciaire. Un rapport ou une décision qui n'est pas fondé sur la preuve ou qui ne respecte pas les règles d'équité procédurale peut être annulé à la suite d'une révision judiciaire. Cependant, en règle générale, les tribunaux exercent une retenue considérable à l'égard des conclusions des commissions d'enquête et ils ne concluent pas facilement à une violation des règles d'équité procédurale.<sup>246</sup>

Des règles spécifiques s'appliquent à la question de la révision judiciaire des décisions interlocutoires – c'est-à-dire les décisions rendues pendant qu'une affaire est en cours. En général, à moins qu'il y ait des « circonstances exceptionnelles », les tribunaux n'interviennent pas dans les affaires administratives en cours. Voici ce que la Cour supérieure de l'Ontario a affirmé à ce sujet :

[traduction]

En l'absence de circonstances exceptionnelles, il est préférable de laisser une affaire administrative suivre son plein cours devant le tribunal et d'examiner les questions juridiques issues de l'affaire, y compris les questions de procédure, à la lumière du dossier complet et de la décision motivée du tribunal.<sup>247</sup>

Une autre façon d'exprimer cette règle est que les tribunaux refusent habituellement d'exercer leur compétence relativement à une décision qui ne détermine pas de manière définitive les droits fondamentaux de l'intéressé, lorsqu'un recours subsidiaire adéquat est disponible plus tard.<sup>248</sup> Cette règle est fondée sur le fait qu'un plaignant peut en fin de compte avoir gain de cause, de telle sorte que la requête en révision judiciaire d'une décision interlocutoire n'a plus aucune valeur et entraîne des retards et des frais inutiles.<sup>249</sup>

---

<sup>246</sup> *Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire de l'enquête sur l'approvisionnement en sang)*, [1997] 2 C.F. 36, par. 23 (C.A.F.), confirmé par *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada)*, [1997] 3 R.C.S. 440; *Stevens c. Canada (Procureur général)*, 2002 C.F.P.I. 2, par. 61, 62, 215 F.T.R. 228; Simon Ruel, *The Law of Public Inquiries in Canada*, Toronto: Carswell, 2010, p. 165 à 170.

<sup>247</sup> *Lala v. College of Physiotherapists of Ontario*, [2003] OJ No 5062 (Cour divisionnaire), par. 2, récemment confirmé par *Kleckner v. Canada (Attorney General)*, 2014 ONSC 322.

<sup>248</sup> *Ali c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 C.F. 1174, [2005] 1 R.C.F. 485, par. 29.

<sup>249</sup> *Zündel c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [2000] 4 C.F. 255 (C.A.F.), par. 10.

Aux termes de la *Loi sur les juges*, des considérations particulières s'appliquent aux comités d'enquête et au CCM. Aux fins des enquêtes menées en vertu de la *Loi sur les juges*, les comités d'enquête et le CCM sont « réputé[s] constituer une juridiction supérieure ». <sup>250</sup> Patrick Healy a soutenu que cette disposition déterminative signifie que les cours n'ont pas le pouvoir de réviser les décisions du CCM ou d'un comité d'enquête constitué en vertu de la *Loi sur les juges*. Selon M. Healy, la partie II de la *Loi sur les juges* [traduction] « crée un forum unique en son genre dont les décisions ne peuvent être révisées que par lui-même et le Parlement, si tant est que cela soit possible ». <sup>251</sup> Dans la pratique, cependant, les juges de la Cour fédérale ont présumé être autorisés à réviser les décisions du CCM. <sup>252</sup> Tant les juges que les plaignants ont demandé la révision judiciaire de décisions prises dans le cadre du processus d'examen de la conduite des juges.

La question de la révision judiciaire revêt une importance pratique parce que les requêtes en révision judiciaire des décisions d'un comité d'enquête peuvent prolonger et compliquer ses travaux considérablement, surtout si de telles requêtes surviennent au cours de l'enquête. Justice différée est justice refusée, comme le dit la maxime juridique. Cette considération s'applique à la fois aux juges et aux plaignants. De même, la révision judiciaire des décisions prises aux premières étapes peut avoir d'importantes conséquences sur l'efficacité du processus d'examen de la conduite des juges. Dans certains cas, des plaignants qui étaient insatisfaits de la décision du CCM de rejeter leur plainte aux étapes initiales du processus, soit avant la constitution d'un comité d'enquête, se sont adressés aux Cours fédérales pour demander la révision judiciaire de la décision du CCM, en contestant le caractère raisonnable ou juste de la décision. <sup>253</sup>

À part la question juridique de savoir si les décisions du CCM et des comités d'enquête sont sujettes à révision, on pourrait prévoir des mesures pour offrir aux juges et aux plaignants la possibilité d'un recours dans certaines circonstances, tout en limitant le nombre de requêtes en révision judiciaire.

Comme nous l'avons indiqué plus tôt, le processus actuel d'examen de la conduite des juges du CCM ne comporte aucun mécanisme de révision interne, que ce soit par la même entité ou la même personne qui décide d'une plainte ou par une autre entité du CCM. L'intégration de mécanismes de révision interne au processus du CCM pourrait offrir un recours plus accessible et plus rapide que la révision judiciaire. L'existence de mécanismes de révision interne pourrait aussi changer la manière dont les tribunaux répondent aux requêtes en révision judiciaire des décisions du CCM. Comme la Cour suprême du Canada l'a affirmé dans l'affaire *Colombie-Britannique (Workers' Compensation Board) c. Figliola*, les parties à une instance administrative ne doivent pas

---

<sup>250</sup> *Loi sur les juges*, L.R.C. 1985, ch. J-1, par. 63(4).

<sup>251</sup> Patrick Healy, *The Unique Jurisdiction of the Canadian Judicial Council*, 13 *Revue canadienne de droit pénal* 103, p. 104.

<sup>252</sup> Voir : *Slansky v. Canada (Attorney General)*, 2013 FCA 199; *Akladyous c. Conseil canadien de la magistrature*, 2008 C.F. 50; *Taylor c. Canada (Procureur général)*, 2001 C.F.P.I. 1247, [2002] 3 C.F. 91, confirmé par *Taylor c. Canada (Procureur général)*, 2003 C.A.F. 55, [2003] 3 C.F. 3.

<sup>253</sup> Voir : *Slansky v. Canada (Attorney General)*, 2013 FCA 199; *Akladyous c. Conseil canadien de la magistrature*, 2008 C.F. 50; *Taylor c. Canada (Procureur général)*, 2001 C.F.P.I. 1247, [2002] 3 C.F. 91, confirmé par *Taylor c. Canada (Procureur général)*, 2003 C.A.F. 55, [2003] 3 C.F. 3.

éluder le mécanisme de révision prévu en s'adressant à un autre forum pour contester une décision judiciaire ou administrative.<sup>254</sup> De plus, l'adoption d'une procédure détaillée et uniforme devant être suivie par les comités d'enquête pourrait simplifier les conflits en matière de procédure et éliminer le besoin de recourir à la révision judiciaire.

**Par conséquent, la question suivante se pose :**

- **Q19 : Devrait-il y avoir un mécanisme interne de révision des décisions procédurales prises par un comité d'enquête?**

## **VI. Consultation**

Nous invitons vos commentaires et suggestions au sujet des questions soulevées dans le présent document. La meilleure façon de répondre à cette invitation est en accédant au Document de discussion disponible sur le site Web du Conseil Canadien de la magistrature à :

<http://discussion.ccm-cjc.ca>

Vous pouvez aussi nous envoyer un courriel à [info@ccm-cjc.ca](mailto:info@ccm-cjc.ca)

Ou nous écrire à :

Conseil canadien de la magistrature  
Ottawa ON  
K1A 0W8

---

<sup>254</sup> *Colombie-Britannique (Workers' Compensation Board) c. Figliola*, 2011 C.S.C. 52, par. 34.