La conduite des juges : Guide à l'intention des juges en chef

Préparé par le Comité sur la conduite des juges

Révisé xx

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION. 1

I. COMPÉTENCE DU CONSEIL. 2

II. 1. Cadre constitutionnel et législatif. 2

2. Vue d'ensemble du processus d'examen de la conduite des juges. 3

RÉCEPTION ET ANALYSE DES PLAINTES. 6

III. 1. Examen préalable des plaintes. 6

2. Analyse des plaintes. 6

3. Publicité. 8

EXAMEN DES PLAINTES. 10

IV. 1. Plaintes n'exigeant pas de commentaires de la part du juge. 10

2. Plaintes exigeant des commentaires. 11

3. Autres demandes de renseignements. 12

4. Mesures correctives. 13

5. Expression de préoccupation. 13

6. Renvoi à un comité d'examen.. 14

LE COMITÉ D'EXAMEN. 15

V. LE COMITÉ D'ENQUÊTE. 18

VI. 1. Enquête consécutive à un comité d'examen. 18

2. Enquête demandée par le ministre ou par le procureur général d'une province. 18

3. Enquêtes – Processus et résultats. 18

LE JUGE EN CHEF. 20

VII. 1. Commentaires du juge en chef. 20

2. Article 11 des *Procédures d'examen*. 21

3. Attribution des causes à un juge visé par une plainte. 21

4. Disposition particulière concernant les juges en chef. 21

5. Demandes de renseignements des médias.. 22

ANNEXE A

Nombre de plaintes (1999-2000 à 2018-2019)

ANNEXE B

Dispositions de la *Loi sur les juges* concernant la conduite des juges

ANNEXE C

Procédures d'examen (2015)

ANNEXE D

1- *Règlement administratif sur les enquêtes*, 2015

2- Manuel de pratique et de procédure des comités d'enquête du Conseil canadien de la magistrature

3 – Lignes directrices pour les demandes de réexamen

ANNEXE E

Jurisprudence et autres références

I. INTRODUCTION

> [TRADUCTION]
> Le Conseil [...] aura la responsabilité continue d'assurer l'autodiscipline de la magistrature en tenant des enquêtes en vertu de la *Loi sur les juges*. Il est prévu que le Conseil sera une tribune où les plaintes ou les griefs concernant la magistrature fédérale pourront être examinés et traités de façon efficace et conforme à notre tradition bien établie d'indépendance judiciaire.
>
> *Ministère de la Justice, Communiqué de presse,*
> *« Loi sur les juges » (28 avril 1971)*

Le Conseil canadien de la magistrature a été créé en 1971 en vertu de la *Loi sur les juges*. Il a pour mandat de favoriser une plus grande efficacité et une plus grande uniformité de l'administration de la justice et d'améliorer la qualité des cours supérieures en offrant une tribune nationale aux juges en chef et en formalisant l'utilisation des programmes d'éducation. Toutefois, comme le mentionne le professeur Friedland dans *Une place à part : l'indépendance et la responsabilité de la magistrature au Canada*, de l'avis de nombreux intervenants à la création du Conseil, la conduite des juges était la principale raison.

Une autre incitation importante lors de l'adoption de la *Loi sur les juges* a peut-être été la lourdeur et l'incertitude du processus d'examen des allégations d'inconduite concernant le juge Landreville, qui a été mené en vertu de la *Loi sur les enquêtes*. Ainsi, bien qu'il se veuille un moyen d'améliorer la qualité des services judiciaires, le Conseil a aussi un rôle fondamental à jouer dans l'enquête sur les plaintes formulées au sujet de la conduite des juges de nomination fédérale.

Le processus de traitement des plaintes a changé le 29 juillet 2015 avec l'entrée en vigueur du nouveau Règlement administratif (2015) et de nouvelles Procédures d'examen. Au cours de la période de 20 ans allant de 1999-2000 à 2018-2019, le Conseil a examiné 4 040 plaintes, soit une moyenne annuelle de 202. À noter toutefois que le nombre de nouveaux dossiers ouverts a presque doublé depuis l'entrée en vigueur des nouvelles *Procédures d'examen*. Le tableau de l'annexe A du présent guide donne un aperçu de cette charge de travail.

Ce guide ne se veut pas la référence absolue pour les questions de conduite des juges. Il constitue, par contre, un cadre global qui devrait être utile à tous les membres du Conseil appelés à intervenir dans une plainte contre un juge de leur juridiction.

Toute demande d'information au sujet du présent guide, ou toute proposition de changement, doit être adressée au directeur exécutif, pour examen par le Comité sur la conduite des juges du Conseil.

II. COMPÉTENCE DU CONSEIL

1. Cadre constitutionnel et législatif

Le fondement de la compétence du CCM en ce qui concerne son rôle de surveillance de la conduite et de la discipline des juges n'est pas la *Loi sur les juges*, mais plutôt l'article 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. L'article 99 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 paragraphes 60(2) et 63(2) de la *Loi sur les juges* donnent au Conseil le pouvoir d'« enquêter sur toute plainte ou accusation relative à un juge d'une juridiction supérieure ». Les articles 63 à 66 de la *Loi* fixent un cadre concernant les procédures que le Conseil doit suivre pour mener une enquête formelle et faire rapport de ses conclusions et recommandations au ministre de la Justice. La *Loi* précise que ce cadre n'a pas pour effet de porter atteinte aux « attributions de la Chambre des communes, du Sénat ou du gouverneur en conseil en matière de révocation des juges. » Les dispositions de la *Loi* concernant la conduite et la révocation possible se trouvent à l'annexe B du présent guide.

L'article 7 des *Procédures relatives au fonctionnement du Conseil canadien de la magistrature* établit le Comité sur la conduite des juges et précise comment ses membres sont nommés. Les membres du Comité sur la conduite des juges ont la responsabilité de superviser l'examen des plaintes.

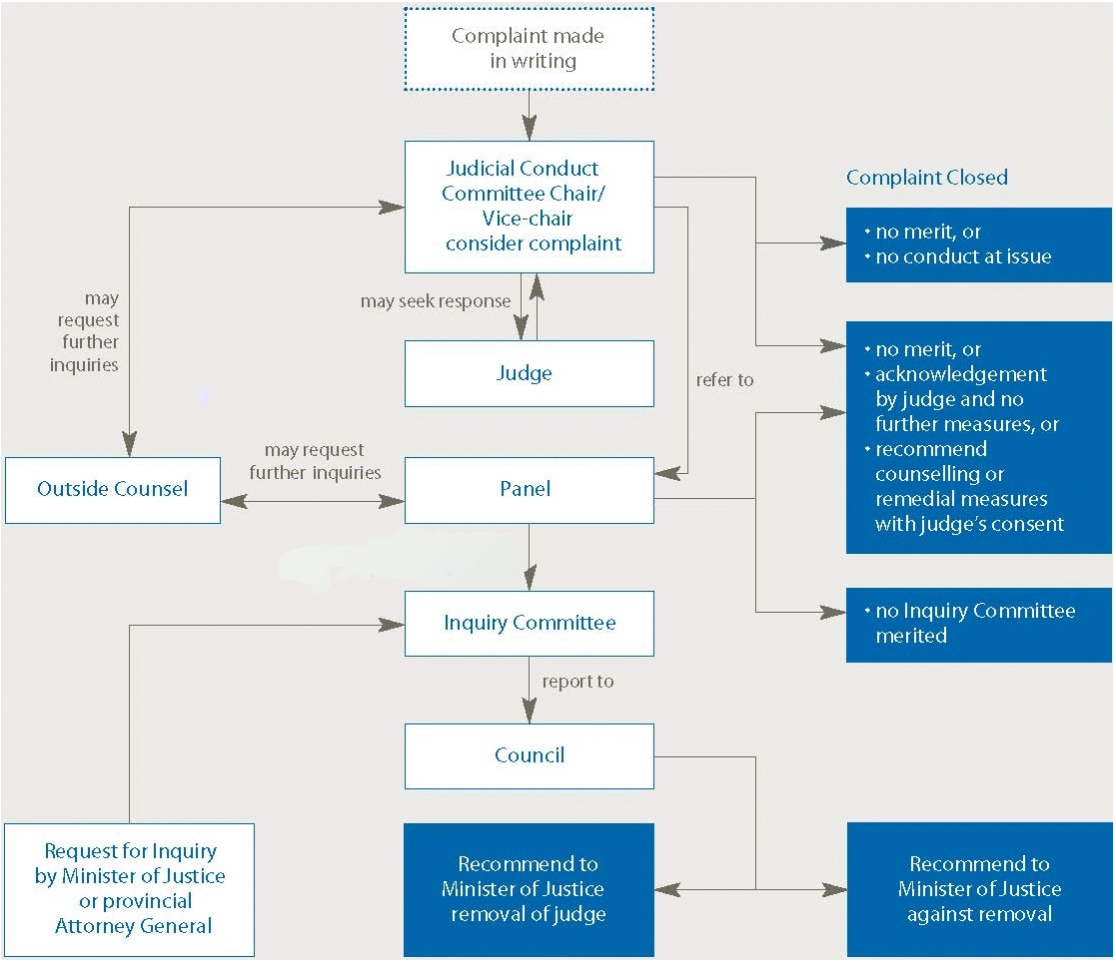
Le 29 juillet 2015, le Conseil a adopté les *Procédures d'examen* pour permettre l'étude et l'examen efficaces des plaintes contre les juges, avec accent sur la recherche d'une résolution informelle et corrective des plaintes. Elles précisent les responsabilités du président et des autres membres du Comité sur la conduite des juges, et celles du directeur exécutif. Elles fixent la façon dont les plaintes sont examinées et les procédures d'évaluation des plaintes. Cela comprend la possibilité de mesures correctives formelles là où il y a lieu et le renvoi d'une affaire à un comité d'examen. Les *Procédures d'examen* se trouvent à l'annexe C.

L'alinéa 61(3)c) de la *Loi sur les juges* autorise le Conseil à régir, par règlement administratif, la procédure relative aux enquêtes formelles. En vertu de cette disposition, le Conseil a adopté, en 2015, le *Règlement administratif sur les enquêtes, 2015*, qui définit le processus relatif à un comité d'enquête. Ce *Règlement administratif* se trouve à l'annexe D.

2. Vue d'ensemble du processus d'examen de la conduite des juges

L'ordinogramme qui suit donne une vue d'ensemble du processus d'examen des plaintes du Conseil, depuis la réception jusqu'à l'enquête formelle possible.

ORDINOGRAMME DU PROCESSUS DE TRAITEMENT DES PLAINTES



may request further inquiries	peut demander d'autres enquêtes
Outside Counsel	Avocat indépendant
Request for Inquiry by Minister of Justice or provincial Attorney General	Enquête demandée par le ministre de la Justice ou par le procureur général d'une province
may request further inquiries	peut demander d'autres renseignements
Complaint made in writing	Plainte faite par écrit
Judicial Conduct Committee Chair/Vice-chair consider complaint	Étude de la plainte par le président/vice-président du Comité sur la conduite des juges
may seek response	peut demander une réponse
Judge	Juge
Panel	Comité d'examen
Inquiry Committee	Comité d'enquête
report to	rapport au

Council	Conseil
Recommend to Minister of Justice removal of judge	Révocation du juge recommandée au ministre de la Justice
refer to	renvoi à
Complaint Closed	Résultat
• *no merit, or* • *no conduct at issue*	• *plainte non fondée* • *ne concerne pas la conduite d'un juge*
• *no merit, or* • *acknowledgement by judge and no further measures, or* • *recommend counselling or remedial measures with judge's consent*	• *plainte non fondée* • *reconnaissance par le juge et aucune autre mesure nécessaire* • *service de consultation ou autres mesures correctives recommandées avec le consentement du juge*
no Inquiry Committee merited	pas nécessaire de créer un comité d'enquête
Recommend to Minister of Justice against removal	Révocation du juge non recommandée au ministre de la Justice

Indépendamment de la recherche des faits, de la conclusion et de la recommandation du Conseil, le Parlement est le seul habilité à se prononcer sur la révocation possible. Ce point a été soulevé dans le rapport du comité d'enquête sur l'affaire du juge Gratton.

La Cour suprême du Canada a commenté la fonction des conseils de la magistrature dans les affaires *Ruffo* et *Therrien*. Ces décisions reconnaissaient que le processus de traitement des plaintes ne ressemble pas à une procédure dominée par un processus contradictoire, mais se veut plutôt l'expression de fonctions purement investigatrices, marquées par la recherche active de la vérité. Bien qu'elle puisse enclencher le processus, la plainte n'a pas pour effet d'ouvrir un litige opposant deux parties. Le rôle premier du Conseil est la recherche de la vérité, ce qui suppose non pas un *lis inter partes*, mais une enquête véritable. Dans le cadre de son propre examen, y compris de l'obtention des commentaires du juge visé par la plainte lorsqu'il y a lieu, le Conseil évalue la situation pour trouver la solution la plus appropriée.

Le processus de traitement des plaintes ne ressemble pas à un plaidoyer dominé par une procédure contradictoire, mais se veut plutôt l'expression de fonctions purement investigatrices, marquées par la recherche active de la vérité.

En fin de compte, le résultat de la plainte peut être une recommandation de révocation au Parlement (par l'entremise du ministre de la Justice). Toutefois, comme on peut s'y attendre, le cas est rare. Presque toutes les plaintes sont réglées beaucoup plus tôt.

L'étude des plaintes par le Conseil, avant la formulation de toute recommandation au Parlement, passe essentiellement par quatre étapes.

L'examen des plaintes peut s'arrêter à l'une ou l'autre des quatre étapes. La première est un examen préalable par le directeur exécutif, qui décide si l'affaire mérite d'être examinée. La deuxième est le règlement de la plainte par le Comité sur la conduite des juges, avec ou sans les observations du juge. La troisième est l'examen par un comité d'examen et la quatrième, un comité d'enquête en bonne et due forme.

Dans l'affaire *Cosgrove*, la Cour d'appel fédérale a fait observer que la procédure informelle d'examen préalable est avantageuse du point de vue du juge, pour trois raisons. Premièrement, elle permet le règlement d'une plainte sans publicité. Deuxièmement, il permet le rejet sommaire d'une plainte non fondée. Troisièmement, elle permet le règlement rapide d'une plainte sans recours à un comité d'enquête public. À l'exception des affaires enclenchées à la demande du ministre de la Justice ou du procureur général d'une province en vertu du par. 63(1) de la *Loi sur les juges*, la plainte peut franchir chacune des trois premières étapes, et être réglée au fond à l'une ou l'autre de ces trois étapes.

III. RÉCEPTION ET ANALYSE DES PLAINTES

1. Examen préalable des plaintes

Toutes les plaintes reçues au bureau du Conseil sont soumises à l'examen d'un analyste, qui détermine si elles méritent d'être soumises aux *Procédures d'examen*. Les questions qui ne méritent pas d'être examinées sont, selon les *Procédures d'examen*, les plaintes qui sont futiles, vexatoires ou faites dans un but inapproprié, qui sont manifestement sans fondement ou qui constituent un abus de la procédure, les plaintes qui n'impliquent pas la conduite d'un juge, et les autres plaintes qu'il n'est pas dans l'intérêt public et de la juste administration de la justice de considérer. Les auteurs de ces plaintes sont informés que leur plainte ne sera pas retenue (dans un grand nombre de ces cas, une même plainte est déposée plusieurs fois).

Toutes les autres questions seront examinées par un membre du Comité sur la conduite des juges. Il peut s'agir de questions antérieures à la nomination du juge à la magistrature. Comme on l'a vu dans *Therrien*, la conduite antérieure peut indiquer si le juge est désormais apte à exercer des fonctions judiciaires, et il est permis de l'examiner afin de préserver l'intégrité de la magistrature dans son ensemble.

Après l'ouverture du dossier, il n'est ménagé aucun effort pour procéder de façon expéditive. Pour cette raison, le processus administratif interne et l'analyse juridique initiale pour la plupart des plaintes s'effectuent dans les 90 jours. Lorsque le juge est invité à formuler des commentaires, il est prié de le faire dans les 30 jours.

La grande majorité des plaintes se règlent dans un délai de trois mois, et 95 % de tous les dossiers sont fermés dans un délai de six mois.
Afin d'atteindre ces cibles, le juge et son juge en chef sont invités à soumettre leurs commentaires **dans les 30 jours suivant** la notification d'une plainte.

2. Analyse des plaintes

Après l'ouverture du dossier, un analyste fait l'analyse de la plainte. L'analyse a pour objet de donner un aperçu détaillé et complet de l'affaire, et de recommander d'abord au directeur exécutif s'il y a lieu de renvoyer la plainte à un membre du Comité sur la conduite des juges, qui examine la plainte. L'analyse tient compte de divers facteurs, mais s'appuie principalement sur les dispositions de la *Loi sur les juges* et sur les motifs qui pourraient entraîner la révocation. Ils sont précisés au par. 65(2) de la *Loi sur les juges*.

Ce sont :

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

En décembre 2017, la Cour fédérale a reconnu, dans *Best c. P.G. du Canada*, 2017 FC 1145, qu'à cause du libellé [TRADUCTION] « très permissif et discrétionnaire de la Loi sur les juges, il était (et est) clairement loisible au CCM de déléguer la responsabilité administrative de l'examen préalable des plaintes à son directeur exécutif. Comme dans *Gill*, le pouvoir du CMC, en vertu de l'article 62 de la *Loi sur les juges*, d'employer le personnel nécessaire à l'exécution de sa mission devrait faire l'objet de la plus large interprétation possible. »

La grande majorité des plaintes portent sur la conduite dans l'exercice de fonctions judiciaires. Un petit nombre de plaintes portent sur la conduite en dehors de la magistrature ou avant la nomination à une fonction judiciaire. Il est plus rare que des circonstances liées à l'âge ou à l'infirmité puissent donner lieu à des plaintes.

Lors de l'examen de la conduite, le critère généralement accepté pour la révocation, ainsi qu'il a été énoncé à l'origine dans l'enquête *Marshall* et accepté par la Cour suprême dans *Moreau-Bérubé*, est le suivant :

> Si la conduite qui lui est reprochée porte si manifestement et si totalement atteinte à l'impartialité, à l'intégrité et à l'indépendance de la magistrature qu'elle ébranle la confiance du justiciable ou du public en son système de justice et rend le juge incapable de s'acquitter des fonctions de sa charge.

Dans ce contexte, la conduite du juge peut faire l'objet d'un examen pour toutes sortes de raisons. Bien que la conduite en question doive se rapporter aux motifs énoncés pour la révocation, toute conduite qui semble ne pas respecter la norme élevée attendue de notre magistrature sera prise en considération. Cette norme rigoureuse est saisie en partie dans le commentaire formulé dans *The Canadian Legal System* du professeur G. Gall :

> [TRADUCTION]
> Les règles de la tradition exigent la plus grande retenue, la plus grande convenance et le plus grand décorum de la part des membres de notre magistrature. Nous attendons de nos juges qu'ils soient des modèles de sagesse, de rectitude, de décorum et de compassion. Il n'y a sans doute pas d'autre groupe dans notre société qui doive satisfaire à cette norme d'attente du public tout en acceptant les contraintes.

Dans l'affaire *Cosgrove*, le Conseil a commencé son rapport au Ministre par les mots suivants :

> La confiance du public dans la magistrature est essentielle pour assurer la primauté du droit et préserver la force de nos institutions démocratiques. Tous les juges ont le devoir, individuellement et collectivement, d'entretenir cette confiance en observant les normes de conduite les plus élevées.

Dans son rapport au ministre dans l'affaire *Matlow*, le Conseil a traité de la pertinence de *Principes de déontologie judiciaire* dans l'évaluation de la conduite d'un juge :

> [TRADUCTION]
> [99] En résumé, la conduite d'un juge qui compromet l'impartialité ou l'intégrité d'un juge dans l'esprit des membres bien pensants du public peut faire l'objet de procédures relatives à la conduite des juges. Comme on peut le lire à la page 14 des *Principes de déontologie*, le rôle constitutionnel particulier qu'ils jouent dans la société oblige les juges à « s'efforcer d'avoir une conduite qui leur mérite le respect du public et ils doivent cultiver une image d'intégrité, d'impartialité et de bon jugement. » Bien que les *Principes de déontologie* ne soient pas des absolus et bien qu'une violation n'entraîne pas automatiquement une expression de préoccupation de la part du CCC, et encore moins une recommandation de révocation d'un juge, ils n'en définissent pas moins un cadre général de valeurs et de considérations qui seront nécessairement pertinentes dans l'évaluation d'allégations de conduite inappropriée d'un juge. Par conséquent, le fait que la conduite reprochée est incompatible avec les *Principes de déontologie* viole ces principes constitue un facteur de poids lorsqu'il s'agit d'établir si un juge a respecté la norme objective d'impartialité et d'intégrité et de décider si la conduite reprochée correspond au critère objectif pour la révocation.
> (page 33)

3. Publicité

En règle générale, le Conseil ne publie que des renseignements génériques et agrégés sur les plaintes. Les détails de l'identité du plaignant ou du juge ne sont habituellement pas dévoilés. Le Conseil a publié, dans ses rapports annuels et sur son site Web, des renseignements sur le nombre de plaintes reçues, des exemples illustrant la nature des plaintes et la façon dont les dossiers sont réglés, tout en omettant les renseignements personnels. Il y a quand même des exceptions à cette règle générale.

Certaines plaintes attirent l'attention des médias et captent des réaction de la part du public; de fait, certains plaignants rendent leur plainte publique. Selon les circonstances, le Conseil peut publier un communiqué au sujet de ces cas-là. C'est l'intérêt public qui détermine si l'information est rendue publique. À tout moment, le Conseil veille à maintenir la confiance du public dans la magistrature et dans le processus de traitement des plaintes.

Dans certains cas, la plainte et la suite qui y est donnée peuvent attirer l'attention des médias et une réaction du public, même aux étapes initiales. En l'occurrence, le Conseil peut rendre publics des renseignements et des détails concernant l'examen et le règlement ultérieur de la plainte.

Voici un exemple de publicité entourant une plainte :

L'affaire concernait les commentaires formulés par un juge à une victime pendant une audition sur une affaire d'agression sexuelle, où il siégeait comme juge provincial. Un article du *Globe and Mail* a révélé certains des commentaires formulés par le juge. Le Conseil a publié un communiqué pour annoncer qu'il examinait la conduite du juge.

Dans certains cas où l'affaire est publique, on peut se demander si le juge devrait ou pas continuer d'entendre des causes en attendant le dénouement de la plainte. Ce fut le cas de la première affaire mentionnée plus haut concernant les commentaires formulés par un juge pendant le prononcé de la peine dans une affaire d'agression sexuelle. En l'occurrence, le juge en chef a décidé que le juge n'entendrait pas de causes comportant des accusations de nature sexuelle en attendant la décision sur la plainte. La question est traitée plus en détail dans la partie VII ci-après.

Les enquêtes en vertu de l'article 63 de la *Loi sur les juges* peuvent se tenir à huis clos, sauf ordre contraire du Ministre. Par le passé, les enquêtes ont été publiques. Les auditions sont donc ouvertes aux médias et au public. Ces dernières années, les renseignements concernant les comités d'enquête, y compris les transcriptions des auditions, ont été publiés sur le site Web du Conseil.

IV. EXAMEN DES PLAINTES

La nature et la gravité des allégations formulées contre des juges varient considérablement. Le Conseil répond à ces allégations avec le degré de souplesse approprié. De nombreuses plaintes ne portent pas sur la conduite d'un juge, mais visent à contester une décision rendue. Dans bien des cas, le rôle du Conseil est un rôle d'éducation du public sur les devoirs et les responsabilités des juges, y compris, par exemple, sur la différence entre l'exercice du pouvoir discrétionnaire dans le cadre de la détermination d'une question par le juge et de la conduite du juge.

1. Plaintes nécessitant pas de commentaires de la part du juge

Vu qu'il s'agit d'un processus d'enquête, le plaignant n'est pas partie au processus en tant que tel, même si le président peut parfois décider de retourner au plaignant pour de plus amples renseignements. En général, après le dépôt initial de la plainte, le plaignant ne participe plus au processus, bien qu'il soit informé du dénouement du processus.

Toutes les plaintes renvoyées au directeur exécutif conformément à l'art. 6 des *Procédures d'examen* sont examinées par le président ou l'un des vice-présidents du Comité sur la conduite des juges (appelé le président). Les plaintes sont examinées par un président d'une province autre que celle du juge visé par la plainte.

Lors de l'examen d'une plainte, le président examine d'abord la plainte, l'analyse et les documents connexes, puis décide s'il y a suffisamment d'information pour l'étudier. Il arrive souvent que le dossier puisse être fermé à cette étape. Autrement, le juge peut être invité à faire connaître ses commentaires. Si le dossier est fermé à cette étape, le plaignant reçoit une réponse expliquant le mandat du Conseil et répondant aux préoccupations particulières soulevées dans la plainte.

Environ 60 % de toutes les plaintes sont réglées à l'étape initiale de l'examen, sans que le juge soit invité à faire ses commentaires, habituellement parce qu'elles ne portent pas sur la conduite du juge.

Environ 60 % de toutes les plaintes sont fermées à cette étape. C'est parce que l'analyse et l'examen révèlent que les allégations ont trait à des décisions judiciaires plutôt qu'à la conduite du juge, qu'elles ne soulèvent pas une question de déontologie ou qu'elles ne justifient pas un examen plus approfondi. Lorsqu'un dossier est fermé à cette étape, le juge et son juge en chef reçoivent une copie de la plainte et de la réponse au plaignant.

Les juges ne sont pas automatiquement informés, au moment de la réception, du dépôt d'une plainte contre eux (mais ils sont toujours informés au moment du règlement de la plainte conformément à l'art. 12.2 des *Procédures d'examen*). Comme on le verra plus loin (partie VII, section 2), l'art. 11 des *Procédures d'examen* prévoit que, lorsqu'il semble que le juge est toujours saisi de l'affaire, toute communication avec lui passe par le juge en chef. C'est pour écarter toute perception d'intervention du Conseil sur des questions en instance devant la Cour.

2. Plaintes nécessitant des commentaires de la part du juge

De nombreuses plaintes nécessitent des commentaires du juge parce qu'il faut connaître le contexte pour traiter des allégations. En pareil cas, le juge est invité à commenter la plainte, qui lui est transmise.

Demander ses commentaires à un juge ne signifie pas que le président croit que la plainte est fondée, mais plutôt qu'il n'est pas possible, sur la foi des renseignements disponibles, de procéder à un examen complet. Les transcriptions ou autres enregistrements des procédures concernant la plainte revêtent souvent une importance particulière et, s'ils sont disponibles, le juge est invité à y répondre.

Après réception des commentaires du juge et de son juge en chef, on procède à une analyse plus poussée et le président réétudie la plainte. L'article 8.2 des *Procédures d'examen* précise que le président peut rejeter la plainte s'il conclut qu'il n'est pas utile de prendre d'autres mesures. L'affaire peut aussi devenir l'objet d'« autres demandes de renseignements », être mise en suspens en pendant l'application la prise de mesures correctives, ou être renvoyée à un comité d'examen ainsi qu'il est expliqué ci-après.

Demander à un juge de commenter la plainte ne signifie pas que le président croit que la plainte est fondée, mais seulement qu'il n'est pas possible, sur la foi des renseignements disponibles, de faire un examen complet de l'affaire.

L'article 8.4 des *Procédures d'examen* précise que, en consultation avec le juge en chef et avec le consentement du juge, le président peut recommander le recours à des services de consultation ou d'autres mesures correctives (voir la section 4 plus loin). Une fois l'affaire dûment réglée, une décision finale est prise au sujet de la plainte.

Une considération clé qui entre dans la décision concernant les étapes suivantes d'une plainte est de savoir si le juge reconnaît que certains des problèmes qui ont provoqué la plainte devraient être réglés, et qu'il y a des améliorations à faire.

après les réponses du juge et du juge en chef. Dans les cas où la conduite du juge laisse à désirer, la reconnaissance du fait que la conduite était inappropriée, ce qui signifie que le juge comprend et réglera les questions qui sont à l'origine de la plainte, est un facteur clé dans l'évaluation qui détermine s'il peut y avoir d'autres mesures à prendre.

Environ la moitié de toutes les plaintes reçues donnent lieu à une demande de commentaires, et 95 % sont fermées

La lettre de demande de commentaires est parfois assortie de la phrase suivante :

> Permettez-moi de vous signaler que, dans certains cas, le Conseil juge très utile de fournir au plaignant tout ou partie de la réponse du juge à la plainte.

Le juge peut formuler des commentaires et demander qu'ils demeurent confidentiels (par exemple, pour ce qui est des questions médicales). Dans ces cas-là, les commentaires ne sont normalement pas communiqués au plaignant.

La réponse du juge est parfois la réponse la plus utile à transmettre au plaignant : elle peut situer le contexte et fournir les détails expliquant une situation particulière. La communication de la réponse du juge démontre également la rigueur de l'examen de la plainte, ce qui accroît la confiance du public dans le processus.

Le président décide si la réponse du juge est communiquée au plaignant. Évidemment, il y a des cas où il ne conviendrait pas de communiquer la réponse du juge. En particulier, le juge pourrait vouloir divulguer des renseignements privés ou confidentiels qui ne devraient pas être communiqués au plaignant. Par exemple, le juge fournit des renseignements médicaux pertinents pour l'examen de la plainte. La réponse du juge ne sera normalement pas communiquée au plaignant si le juge demande expressément la confidentialité. Cependant, si l'affaire se rend à l'étape d'un comité d'enquête, il est possible (bien qu'improbable) que des renseignements confidentiels soient révélés sur ordre du comité d'enquête.

3. Enquête supplémentaire

Les *Procédures d'examen* prévoient, à l'article 9.1, que le président peut donner instructions au directeur exécutif de retenir les services d'un enquêteur pour colliger toute information additionnelle au sujet d'une affaire et préparer un rapport. L'enquêteur collige l'information pertinente et il peut tenir des entrevues confidentielles si nécessaire et fournir des garanties de confidentialité à ceux qui divulguent l'information. Dans tous les cas, le juge a l'occasion de participer au processus, comme le prévoit l'article 9.3 des *Procédures d'examen* :

> Avant de compléter le rapport, l'enquêteur doit donner au juge l'occasion de soumettre ses observations sur l'information obtenue. Les observations du juge doivent être incluses dans le rapport de l'enquêteur.

Le directeur exécutif doit remettre le rapport de l'enquêteur au président et au juge.

4. Mesures correctives

Certaines plaintes mettent au jour une situation qui fait ressortir que le juge saurait profiter d'une formation, d'un encadrement, de conseils ou d'une autre intervention. En pareil cas, il y a consultation avec le juge en chef pour explorer les mesures possibles à suggérer au juge. Avec le consentement de ce dernier, un dossier peut être mis en suspens pendant la prise de ces mesures. Par exemple, un juge qui aurait acquis une dépendance à l'alcool nuisant à son travail pourrait s'inscrire à un programme de traitement de l'alcoolisme. Ou encore, un juge exposé à des débordements d'impatience en salle d'audition pourrait s'engager à assister à un séminaire sur les techniques de communication.

Une fois ces mesures correctives mises au point, le président réexamine le dossier pour décider s'il y a lieu de le fermer ou si d'autres mesures s'imposent.

5. Expression de préoccupations

Une « expression de préoccupations » est habituellement une indication formelle au juge au sujet d'un aspect de sa conduite qui ne devrait pas être.

Dans les cas où la conduite du juge laisse à désirer, le dossier peut être fermé lorsque le juge reconnaît que sa conduite était inappropriée et que le président est d'avis qu'aucune autre mesure ne s'impose. En pareil cas, le président peut remettre au juge une évaluation écrite de sa conduite et lui faire part d'une préoccupation. Il s'agit essentiellement d'un message constructif au juge au sujet d'une lacune de sa conduite.

L'expression de préoccupation du président ne va habituellement pas plus loin que la conduite inappropriée que le juge a reconnue. Dans tous les cas, les commentaires du président peuvent être considérés comme une rétroaction utile au juge et à son juge en chef.

Dans la réponse au plaignant, on peut l'informer que le président a exprimé une préoccupation au juge. En général, par contre, une expression de préoccupation est une communication privée à l'intention du juge.

6. Renvoi à un comité d'examen

Le président peut renvoyer l'affaire à un comité d'examen s'il juge que l'affaire peut être suffisamment grave pour justifier la révocation du juge.

Les types de questions qui ont le plus souvent mené à la constitution d'un comité d'enquête sont les suivants :

- insensibilité à la race, à la culture ou au genre;
- langage inapproprié;
- comportement impoli ou intempestif;
- communications *ex parte* avec des avocats ou des parties
- conflit d'intérêts apparent ou partialité;
- retard de communication des décisions;
- capacité physique ou mentale.

7. Demande de réexamen

Dans sa décision de réexaminer le rejet d'une plainte, le président tient compte de toutes les circonstances pertinentes. Par exemple :
1. si de nouveaux renseignements sont devenus disponibles depuis la décision de rejeter la plainte;
2. si le décideur n'a pas examiné à fond une question en litige;
3. si un examen est nécessaire pour que le Conseil puisse enquêter sur la plainte ou les allégations;
4. si le réexamen porterait atteinte à la capacité du juge de répondre équitablement à la plainte;
5. si la demande de réexamen est frivole, vexatoire ou entraînerait un abus de procédure.

Un exemplaire des Lignes directrices adoptées en septembre 2018 se trouve à l'annexe D.

V. LE COMITÉ D'EXAMEN

Le comité d'examen est composé de cinq personnes, dont trois membres du Conseil, un juge puîné et une personne qui n'est ni juge ni membre du Barreau d'une province. Ils sont nommés par le doyen du Comité sur la conduite des juges qui a examiné la plainte. Tous les membres du Conseil nommés proviennent d'une juridiction différente de celle du juge visé par la plainte.

Environ trois comités par année peuvent typiquement être constitués, pour environ 2 % de toutes les plaintes.

Le comité d'examen n'entend pas la preuve et, par conséquent, ne rend pas de conclusion de faits. Il peut décider qu'un comité d'enquête doit être constitué seulement s'il juge que l'affaire est suffisamment grave pour justifier la révocation du juge.

Dans l'exercice de leur rôle et pour décider s'il y a lieu de déférer une question à un comité d'enquête, le comité d'examen a généralement appliqué la norme fixée au départ dans le *Rapport du comité d'enquête relativement au renvoi Marshall* mentionné plus haut :

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

Dans le cadre de l'examen d'une plainte, le comité d'examen peut suspendre un dossier pendant la prise de mesures correctives, et peut également ordonner la tenue d'autres enquêtes par un avocat, ainsi qu'il est décrit plus haut. À cet égard, le Comité a les mêmes pouvoirs que le président du Comité sur la conduite des juges qui examine la plainte à une étape antérieure.

Le comité d'examen qui décide qu'il ne sera pas constitué de comité d'enquête doit renvoyer la plainte au président ou au vice-président du Comité sur la conduite des juges pour qu'il décide de la façon la plus appropriée de régler la plainte.

En plus du pouvoir qui est confié au président du Comité sur la conduite des juges, le comité d'examen peut exprimer formellement ses préoccupations au sujet de la conduite du juge même si le juge ne reconnaît **pas** un comportement inapproprié.

Dans la grande majorité des cas, les comités d'examen n'ont pas recommandé la constitution d'un comité d'enquête, mais ont plutôt fermé le dossier, soit parce que les allégations étaient sans fondement, soit parce

que l'affaire n'était pas assez grave pour justifier la révocation. Dans ce dernier cas, les comités d'examen ont parfois exprimé des préoccupations au sujet de la conduite du juge.

Par le passé, des comités d'examen ont exprimé des préoccupations au sujet de propos ou de commentaires judiciaires inappropriés, en utilisant les qualificatifs suivants : inapproprié, inacceptable, condescendant, avilissant, méprisant, « débordant les limites du discours judiciaire approprié », insensible, gratuit, insultant, irrespectueux et, dans un cas, « disgracieux ». Les comités d'examen ont aussi appliqué les termes suivants à la conduite d'un juge : « inappropriée et inacceptable », « préoccupante », « regrettable », « inappropriée » et « s'écarte des normes acceptées ».

Dans certains cas, l'insensibilité culturelle ou sexuelle ou le dénigrement inutile des avocats, des témoins et des plaideurs ont également suscité des préoccupations.

Les comités d'examen ne donnent pas nécessairement lieu à une expression de préoccupation ou à un renvoi à un comité d'enquête. Dans de nombreux cas, le comité d'examen est en mesure de conclure l'affaire au motif que la plainte ne justifie pas un examen plus poussé.

Lorsque la conduite d'un juge laisse à désirer et qu'il faut décider s'il y a lieu ou non de recommander la constitution d'un comité d'enquête, la réponse du juge est évidemment un facteur clé à prendre en compte par le comité d'examen. Il est moins probable que d'autres mesures soient prises lorsque le juge reconnaît promptement et sans réserve l'erreur qu'il a commise et présente des excuses et s'engage à éviter un comportement semblable à l'avenir.

Les comités d'examen ont également considéré l'absence de mauvaise foi comme facteur clé. Parmi les autres facteurs pertinents, on peut mentionner : l'expression de confiance de la part du juge en chef; une carrière longue et distinguée; l'absence de tout comportement semblable par le passé.

Comme nous le verrons plus loin, **le rôle du juge en chef dans ce processus revêt une grande importance** pour fournir au comité d'examen de la rétroaction sur les compétences et l'aptitude globales du juge.

Le juge visé par la plainte a le droit de présenter des observations écrites au comité d'examen pour faire valoir s'il devrait ou non y avoir une enquête publique en vertu du paragraphe 63(2) de la *Loi*.

Avant de décider si un comité d'enquête est justifié, le comité d'examen tiendra compte de toute observation que le juge pourrait vouloir faire pour ou contre une enquête. En décidant de constituer un comité d'enquête, le comité d'examen doit préparer les motifs et rédiger un exposé des questions en litige.

VI. LE COMITÉ D'ENQUÊTE

Le paragraphe 63(3) de la *Loi sur les juges* porte que le comité d'enquête est composé d'un ou de plusieurs membres du Conseil, auxquels le ministre de la Justice peut adjoindre d'autres membres. Ces derniers doivent avoir été membres du Barreau d'une province pendant au moins dix ans. Habituellement, les comités d'enquête sont composés de trois membres du Conseil et de deux membres désignés par le ministre. Le *Règlement administratif* exige que le nombre total de membres soit impair, et que la majorité soient membres du Conseil.

Le comité d'enquête constitue la partie formelle du processus de traitement des plaintes.

1. Enquête consécutive à un comité d'examen

Le comité d'examen peut décider qu'un comité d'enquête doit être constitué seulement s'il détermine que l'affaire peut être suffisamment grave pour justifier la révocation du juge. Les membres du Conseil qui ont participé à l'examen préalable de la plainte, y compris le président qui a examiné la plainte au départ et les membres du comité d'examen, ne participent pas à la suite du traitement de la plainte, conformément au par. 3(4) du *Règlement administratif*.

2. Enquête demandée par le ministre ou par le procureur général d'une province

À la demande du ministre de la Justice ou du procureur général d'une province, en vertu du paragraphe 63(1) de la *Loi sur les juges*, il est également constitué un comité d'enquête qui décide si un juge d'une cour supérieure doit être révoqué pour l'un des motifs exposés au paragraphe 63(2) de la *Loi sur les juges*. Cela se fait sans qu'il soit nécessaire de lancer au préalable le processus informel d'enquête prévu dans les *Procédures d'examen*.

3. Enquêtes – Processus et résultats

Il est utile de décrire brièvement le processus du comité d'enquête établi par la *Loi sur les juges* et le *Règlement administratif* du Conseil.

Le comité d'enquête est investi des pouvoirs d'une cour supérieure. Il peut tenir ses enquêtes à huis clos, sauf ordre contraire du Ministre. Jusqu'ici, les auditions des comités d'enquête n'ont jamais été publiques. Le juge visé par l'enquête doit être informé, et il a le droit d'être entendu et de présenter des éléments de preuve et de contre-interroger les témoins.

Le *Règlement administratif* prévoit que le comité d'enquête peut engager des conseillers juridiques et d'autres conseillers qui l'aideront pendant la tenue de l'enquête.

Le comité d'enquête présente au Conseil un rapport exposant ses constatations et ses conclusions sur la pertinence de recommander la révocation du juge. Le rapport du comité d'enquête est présenté au Conseil, puis au juge, qui peut, dans les 30 jours, présenter un mémoire écrit au Conseil au sujet du rapport. Le Conseil présente ultimement ses conclusions au ministre de la Justice.

Les rôles respectifs du comité d'enquête et celui du Conseil dans l'examen du rapport du comité d'enquête sont exposés dans le *Manuel de pratique et de procédure des comités d'enquête du CCM* qui se trouve à l'annexe D-2.

À ce jour, il y a eu neuf occasions où un comité d'enquête a été constitué. Le plus récent, pour la première fois, concerne un membre du Conseil. Cinq comités d'enquête ont été constitués à la demande du Ministre ou d'un procureur général. Les critères généralement appliqués par ces comités d'enquête ont été fondés sur ceux énoncés à l'origine par le comité d'enquête dans l'affaire *Marshall*, dont il est question plus haut.

Le résultat des enquêtes antérieures a varié, certains juges ayant démissionné à une étape ou à l'autre de la procédure. Le Conseil a conclu que la question n'était pas suffisamment grave pour justifier la révocation dans certains cas (notamment : *Girouard 2015*, *Matlow*, *Flynn* et *Boilard*) ou qu'elle justifiait une recommandation de révocation dans d'autres (y compris *Camp*, *Girouard 2017*, *Bienvenue et Cosgrove*).

Dans *Cosgrove*, le Conseil a résumé ainsi ses obligations en vertu du par. 65(2) de la *Loi sur les juges* :

> [TRADUCTION]
> Dans l'exercice de nos fonctions en vertu du paragraphe 65(2) de la *Loi sur les juges*, nous devons suivre un processus en deux étapes, comme il est décrit dans les *Motifs de la majorité du Conseil canadien de la magistrature dans l'affaire d'une enquête sur la conduite de l'honorable P. Theodore Matlow*, 3 décembre 2008 (voir en particulier le paragraphe 166). Premièrement, nous devons décider si le juge est « inapte à remplir utilement ses fonctions » au sens du paragraphe 65(2) de la *Loi sur les juges*. Si la réponse à cette question est affirmative, nous devons ensuite passer à la deuxième étape et déterminer s'il y a lieu de recommander la révocation.

VII. LE JUGE EN CHEF

Au-delà de l'attribution des causes, les juges en chef ont la responsabilité générale de superviser généralement les juges de leur juridiction. Dans certaines provinces, la loi prévoit expressément la « surveillance » des juges par le juge en chef. Voir, par exemple, l'article 22 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* du Québec.

1. Commentaires du juge en chef

Les juges en chef sont très bien placés pour expliquer les questions liées à une plainte. Ils peuvent situer le contexte, décrire les principes ou les processus applicables dans leur juridiction, et fournir des renseignements clés sur les enjeux systémiques ou personnels auxquels le juge peut être confronté.

Les circonstances atténuantes, les faits entourant l'affaire ou des renseignements semblables que le plaignant n'a pas fournis sont utiles pour donner au président un tableau complet de la plainte à évaluer.

Il est également avantageux pour les juges en chef d'observer les tendances possibles du comportement avec les juges de leur juridiction, ce qui peut dans certains cas amener un juge en chef à organiser des programmes d'éducation ou de formation sur un sujet donné.

Les juges en chef ont le double devoir de fournir des commentaires : d'aider le juge à régler la plainte tout en veillant, en tant que membre du Conseil canadien de la magistrature, à ce que le public garde confiance dans le processus de traitement des plaintes.

Certaines situations particulières peuvent également nécessiter l'intervention active du juge en chef. Par exemple, dans des situations comme les conférences de règlement en droit de la famille, les transcriptions disponibles sont souvent réservées au juge. Bien que les plaideurs (et les plaignants) n'aient pas accès à ces transcriptions, le juge en chef pourrait inciter le juge à fournir l'information au président, pour permettre l'examen complet de l'affaire.

Les juges en chef ne participent pas, en tant que tels, à la décision sur la plainte; toutefois, ils constituent une ressource inestimable, pour le juge comme pour le président chargé d'examiner la plainte. Le juge en chef peut jouer un rôle essentiel de consultation lorsque sont envisagées des mesures correctives et d'autres approches de résolution de problèmes.

2. Article 11 des Procédures d'examen

Lorsque le juge semble être saisi de l'affaire donnant lieu à une plainte, toute communication avec lui est différée. Le juge en chef reçoit une lettre le priant de porter la plainte à l'attention du juge au moment opportun. De toute évidence, cette approche repose sur le pouvoir discrétionnaire du juge en chef d'équilibrer l'intégrité du processus judiciaire avec le déroulement du processus de traitement des plaintes.

3. Attribution des causes à un juge visé par une plainte

Une des questions les plus difficiles pour un juge en chef relativement à une plainte portée contre un juge est de décider si le juge doit ou non continuer d'entendre des causes pendant que la plainte est en instance. Cela l'oblige à équilibrer les préoccupations. Dans la grande majorité des cas, étant donné que seulement un très faible pourcentage soulèvent de graves préoccupations, le juge continuera de s'acquitter de ses fonctions judiciaires.

Le juge devrait-il continuer d'entendre des causes? Les facteurs à prendre en considération comprennent : la notoriété de la plainte; la gravité des allégations; la convocation d'un comité d'enquête.

Dans certains cas, par contre, le juge en chef pourrait estimer qu'il ne serait pas dans l'intérêt public de continuer d'attribuer des causes à un juge visé par une plainte. Cela pourrait se produire dans le cas d'une plainte qui devient notoire et qui fait l'objet d'un débat public complexe; lorsque la gravité des allégations est telle que la confiance du public dans la magistrature pourrait être minée pendant l'examen de la plainte; ou lorsqu'un comité d'enquête a été constitué pour l'examen de la conduite du juge.

Bien qu'il n'y ait pas de règles claires à suivre à cet égard, le juge en chef voudra peser avec grand soin les facteurs susmentionnés. En général, plus les allégations contre le juge sont publiques et graves, plus le juge a de raisons de s'abstenir d'entendre des causes pendant l'examen de la plainte. Dans l'examen de la situation, le juge en chef pourrait vouloir discuter de la question avec le juge concerné, avec des membres d'expérience de sa juridiction et avec des collègues du Conseil. Bien entendu, il devrait envisager d'attribuer différentes fonctions au juge, comme la gestion des causes, des conférences préparatoires et des questions administratives.

4. Disposition particulière concernant les juges en chef

Enfin, les juges en chef devraient savoir que les processus indiqués relativement aux plaintes les concernant sont généralement les mêmes pour tous les juges. La grande exception à

cette règle, selon l'article 10.2 des *Procédures d'examen*, est que chaque fois qu'il est proposé de fermer un dossier mettant en cause un membre du Conseil, l'affaire doit être déférée à un avocat indépendant, qui est chargé de faire part de ses observations sur la décision envisagée. Après la fermeture du dossier, le plaignant est informé que cette mesure supplémentaire a été prise.

5. Demandes de renseignements des médias

Le directeur exécutif est le porte-parole du Conseil en matière de conduite des juges. Toutefois, il y a des cas où le juge en chef doit traiter d'une affaire mettant en cause un juge de sa juridiction. Dans ces cas-là, le juge en chef pourrait vouloir tenir compte des possibilités suivantes :

- informer d'avance le juge de toute entrevue ou intervention des médias;
- éviter de discuter de la plainte même et renvoyer au bureau du Conseil toute question concernant le processus de déontologie judiciaire;
- informer les médias du type de fonctions dont le juge sera responsable pendant l'examen de la plainte.

Annexe A

NOMBRE DE PLAINTES – (1999-2000 à 2018-2019)

	Nouveaux dossiers ouverts	Reportés de l'année précédente	Nombre total de cas	Fermés	Reportés à l'année suivante
1999-2000	169	36	205	171	34
2000-2001	150	34	184	155	29
2001-2002	180	29	209	174	35
2002-2003	170	35	205	173	32
2003-2004	138	32	170	122	45
2004-2005	149	45	194	145	49
2005-2006	176	49	225	155	70
2006-2007	193	70	263	219	44
2007-2008	189	44	233	205	28
2008-2009	161	28	189	154	35

2009-2010	161	35	196	167	29
2010-2011	163	29	192	150	42
2011-2012	185	42	227	190	37
2012-2013	140	37	177	137	40
2013-2014	155	40	195	128	67
2014-2015	173	67	240	206	34
2015-2016	270	34	304	284	20
2016-2017	336	20	356	317	39
2017-2018	382	39	421	390	31
2018-2019	404	31	435	398	37

Annexe E

Jurisprudence et autres références

***Slansky c. Canada (Procureur général)* 2011 FC 1467**
https://decisions.fct-cf.gc.ca/fc-cf/decisions/fr/item/60303/index.do

***Cosgrove c. Canada (Conseil de la magistrature)* 2007 FCA 103**
https://decisions.fca-caf.gc.ca/fca-caf/decisions/fr/item/35514/index.do

***Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)* [2002] 1 R.C.S. 249**
https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/fr/item/1948/index.do?q=Moreau-B%C3%A9rub%C3%A9

***Ruffo c. Conseil de la magistrature* [1995] 4 R.C.S. 267**
https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/fr/item/1321/index.do?q=Ruffo

***Therrien (Re)* [2001] 2 R.C.S. 3**
https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/fr/item/1872/index.do?q=Therrien

***Donald Best c. P.G. du Canada*, 2017 FC 1145**
https://decisions.fct-cf.gc.ca/fc-cf/decisions/fr/item/303719/index.do?q=%22Donald+Best%22

On trouvera d'autres documents utiles dans le site Web du Conseil : www.cjc.gc.ca, y compris :

- *Principes de déontologie judiciaire*
- Brochure : *La conduite des juges et le rôle du Conseil canadien de la magistrature*
- Rapports des comités d'enquête et rapports du Conseil, dans les affaires *Matlow* et *Cosgrove*
- Communiqués sur les questions de conduite des juges