

# COMMISSION D'EXAMEN DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES

---

---

## MÉMOIRE DE L'HONORABLE MICHEL GIROUARD, JUGE À LA COUR SUPÉRIEURE DU QUÉBEC

En date du 17 juillet 2019

---

Soumis conformément à l'avis du 18 juin 2019

**M<sup>e</sup> Gérald R. Tremblay, Ad. E.**  
**McCarthy Tétrault S.E.N.C.R.L., s.r.l.**  
Bureau 2500  
1000, rue De La Gauchetière Ouest  
Montréal (Québec)  
H3B 0A2

Tél. : 514 397-4157  
Télec. : 514 875-6246  
[grtremblay@mccarthy.ca](mailto:grtremblay@mccarthy.ca)

**M<sup>e</sup> Louis Masson, Ad. E.**  
**Joli-Cœur Lacasse S.E.N.C.R.L.**  
Bureau 600  
1134, Grande Allée Ouest  
Québec (Québec)  
G1S 1E5

Tél. : 418 681-7007  
Télec. : 418 681-7100  
[louis.masson@jolicoeurlacasse.com](mailto:louis.masson@jolicoeurlacasse.com)

**Avocats de l'honorable Michel Girouard**

**TABLE DES MATIÈRES**

Mémoire de l'honorable Michel Girouard, juge de la Cour Supérieure du Québec Page

---

**Volume 1**

**MÉMOIRE DE L'HONORABLE MICHEL GIROUARD,  
JUGE DE LA COUR SUPÉRIEURE DU QUÉBEC**

Préambule	1
Survol	1
Les faits	2
La compétence de la commission	3
La compétence au sens strict	4
La compétence attribuée par la demande ministérielle	5
La procédure suivie	8
Le rôle de la commission	12
Les considérations propres au juge Girouard	14
Les conclusions	15
Les sources	16

**DOCUMENTS AU SOUTIEN**

**Onglet**

**Jurisprudence**

<i>Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice); Assoc. des juges de l'Ontario c. Ontario (Conseil de gestion); Bodner c. Alberta; Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureur général); Minc c. Québec (Procureur général), 2005 CSC 44</i>	1
<i>Canada (Conseil de la magistrature) c. Girouard, 2019 CAF 148</i>	2
<i>Cosgrove c. Conseil canadien de la magistrature, 2007 CAF 103</i>	3
<i>Girouard c. Canada (Procureure générale), 2018 CF 865</i>	4
<i>Québec c. Barreau de Montréal, [2001] R.J.Q. 2058</i>	5

**TABLE DES MATIÈRES****Mémoire de l'honorable Michel Girouard, juge de la Cour Supérieure du Québec****Onglet****Volume 2****Documents**

Avis public émis par la Commission d'examen de la rémunération des juges du 18 juin 2019	.....6
Communiqué de presse du gouvernement du Canada, 18 juin 2019	.....7
Courriel de Mme Louise Meagher, directrice générale de la Commission d'examen de la rémunération des juges, le 4 juillet 2019	.....8
Dissidence du Rapport du Conseil canadien de la magistrature à la Ministre, 20 février 2018, enquête concernant l'honorable Michel Girouard	.....9
Lettre du 31 mai 2019 signée par le ministre de la Justice à la Commission d'examen de la rémunération des juges	.....10
Mémoire des faits et du droit du demandeur, dossier de la Cour fédérale T-409-18, vol. 26	.....11
Motifs pour lesquels le comité d'enquête accueille la requête de remise de l'audience au 21 mai, Conseil canadien de la magistrature, 24 novembre 2014, enquête concernant l'honorable juge en chef adjointe Lori Douglas	.....12
Rapport du Conseil canadien de la magistrature à la Ministre, 20 avril 2016, enquête concernant l'honorable Michel Girouard	.....13
Rapport du Conseil canadien de la magistrature à la Ministre, 20 février 2018, enquête concernant l'honorable Michel Girouard	.....14
Rapport final et recommandations de la Commission d'examen de la rémunération des juges, 30 juin 2016	.....15

**ARGUMENTATION DE L'HONORABLE MICHEL GIROUARD****PRÉAMBULE**

1. Le présent mémoire porte sur la validité constitutionnelle du processus engagé par le ministre de la Justice, qui recherche l'avis de la Commission d'examen de la rémunération des juges (« **la Commission** ») sur une éventuelle modification de la *Loi sur les juges*. Le processus envisagé porte atteinte à l'une des trois composantes de l'indépendance judiciaire, la sécurité financière. L'objet réel de la demande ministérielle est de rechercher une sanction additionnelle immédiate à l'endroit du juge Girouard alors que le processus de révision judiciaire n'est pas complété. Cette demande est contraire au rôle constitutionnel de la Commission en matière de protection de l'indépendance judiciaire. Il est établi par la Constitution et les décisions de la Cour suprême du Canada qui en ont déterminé les balises.
2. Si la Commission entendait tout de même examiner la demande ministérielle, le nouveau critère proposé ne serait pas un facteur pertinent que la Commission devrait considérer. Subsidiairement, si la Commission en arrivait à la conclusion que l'article 26 de la *Loi sur les juges* lui permet de ce faire, elle serait invitée à conclure qu'une telle disposition serait invalide au plan constitutionnel comme attentatoire à l'indépendance judiciaire, tant par son effet direct, que son effet de précédent sur la sécurité financière des juges.

**SURVOL**

3. Par lettre du 31 mai 2019<sup>1</sup> adressée à la Commission (« **la demande ministérielle** »), le ministre de la Justice lui demande « *d'examiner une question que [je] considère importante et urgente : les effets qu'une modification de la Loi sur les juges pourrait avoir sur le caractère satisfaisant de la rémunération des juges fédéraux, en empêchant*

---

<sup>1</sup> Lettre du 31 mai 2019 signée par le ministre de la Justice à la Commission d'examen de la rémunération des juges, **Mémoire de l'honorable Michel Girouard, juge à la C.S.Q. (ci-après « M.G. »), vol. 2, onglet 10.**

*l'accumulation d'années de service ouvrant droit à pension pour tout juge dont la révocation a été recommandée par le Conseil canadien de la magistrature ».*

4. Le 18 juin 2019, la Commission émet un avis (« **l'avis du 18 juin 2019** ») invitant toute personne intéressée à soumettre un mémoire sur le sujet que la Commission a pour mandat d'examiner<sup>2</sup>.
5. Le 4 juillet 2019, les procureurs de l'honorable Michel Girouard, juge à la Cour supérieure du Québec, étaient informés<sup>3</sup> par la Directrice générale de la Commission que la demande du ministre de la Justice était susceptible d'affecter les droits du juge Girouard. C'est dans ce contexte que le présent mémoire est soumis à la Commission.

## **LES FAITS**

6. Nommé à la magistrature le 30 septembre 2010, le juge Girouard fait l'objet de deux rapports d'enquête du Conseil canadien de la magistrature (« **le CCM** ») : un premier rapport unanime du 20 avril 2016, après quatre ans d'enquête, a conclu à une recommandation de ne pas le révoquer. Ce rapport n'a fait l'objet d'aucune contestation. Un deuxième rapport du 20 février 2018, sur dissidence, a conclu à une recommandation de révocation. Ce deuxième rapport fait l'objet d'un pourvoi en contrôle judiciaire en délibéré devant la Cour fédérale à la date de rédaction des présentes, le 12 juillet 2019.
7. Le juge Girouard est admissible au régime de retraite auquel il contribue depuis sa nomination, à compter du 30 septembre 2020. Le ministre demande à la Commission son avis sur une éventuelle modification législative qui aurait pour effet

---

<sup>2</sup> Avis public émis par la Commission d'examen de la rémunération des juges, 18 juin 2019, **M.G., vol. 2, onglet 6.**

<sup>3</sup> Courriel de Mme Louise Meagher, directrice générale de la Commission, 4 juillet 2019, **M.G., vol. 2, onglet 8.**

de créer une nouvelle forme de sanction visant le régime de pension auquel le juge a droit.

8. Le ministre sollicite l'avis de la Commission et la seule réponse qui est constitutionnellement valable est la suivante : un juge est membre de la magistrature à part entière, il l'est à tous égards et seule une révocation par le Gouverneur général en conseil sur adresse des deux Chambres peut lui faire perdre les droits dont il bénéficie afin d'assurer son indépendance. C'est pourquoi la demande ministérielle est infondée et, avec égards, la Commission est invitée à conclure qu'elle n'entre pas dans le cadre de l'article 26 de la *Loi sur les juges*. Si elle procédait néanmoins à considérer la demande, les observations suivantes s'imposent.

### **LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION**

9. La Commission tient sa compétence générale de l'article 26 (1) de la *Loi sur les juges* :

*26 (1) Est établie la Commission d'examen de la rémunération des juges chargée d'examiner la question de savoir si les traitements et autres prestations prévues par la présente loi, ainsi que, de façon générale, les avantages pécuniaires consentis aux juges sont satisfaisants.*

*Facteurs à prendre en considération*

*(1.1) La Commission fait son examen en tenant compte des facteurs suivants :*

*a) l'état de l'économie au Canada, y compris le coût de la vie ainsi que la situation économique et financière globale du gouvernement;*

*b) le rôle de la sécurité financière des juges dans la préservation de l'indépendance judiciaire;*

*c) le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature;*

*d) tout autre facteur objectif qu'elle considère pertinent.*

*Examen quadriennal*

*(2) La Commission commence ses travaux le 1<sup>er</sup> juin 2020 et remet un rapport faisant état de ses recommandations au ministre de la Justice du Canada dans les neuf mois qui suivent. Elle refait le même exercice, dans le même délai, à partir du 1<sup>er</sup> juin tous les quatre ans par la suite.*

10. La Commission tient sa compétence particulière à l'égard de la demande ministérielle de l'article 26 (4) de la *Loi sur les juges* :

*(4) Le ministre peut, sans égard à l'examen quadriennal, demander à la Commission d'examiner la question visée au paragraphe (1) ou un aspect de celle-ci. La Commission lui remet, dans le délai qu'il fixe après l'avoir consultée, un rapport faisant état de ses recommandations.*

11. Il est établi que l'article 26 (4) n'a jamais été appliqué. Le communiqué de la Commission est à cet effet<sup>4</sup>. C'est donc une première au Canada, un précédent avec toutes les conséquences que cela comporte.

**LA COMPÉTENCE AU SENS STRICT**

12. Il est acquis que la Commission joue un rôle prééminent dans la préservation de l'indépendance judiciaire puisque la sécurité financière des juges constitue l'une des composantes de l'inamovibilité, élément essentiel de cette indépendance judiciaire. Elle en est la composante essentielle. Elle doit de ce fait elle-même préserver les plus hauts standards d'indépendance afin de jouer pleinement le rôle qui lui est dévolu et qui est précisé au jugement de la Cour suprême du Canada dans l'appel portant sur la rémunération des juges<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Communiqué de presse du gouvernement du Canada, 18 juin 2019, **M.G., vol. 2, onglet 7.**  
<sup>5</sup> *Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice); Assoc. des juges de l'Ontario c. Ontario (Conseil de gestion); Bodner c. Alberta; Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureur général); Minc c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 44, **M.G., vol. 1, onglet 1.**

13. Dans ce jugement, la Cour suprême du Canada nous rappelle l'importance de la mission qui incombe à la Commission et le degré d'indépendance requis pour son accomplissement :

*[...] Les commissions servent de « crible institutionnel » (Renvoi, par. 170, 185 et 189) — de séparation organisationnelle entre le gouvernement et la magistrature. Elles n'agissent pas à titre d'arbitre de différends ni à titre de tribunal judiciaire. Elles remplissent essentiellement la fonction de déterminer le niveau de rémunération approprié pour la charge judiciaire en cause.<sup>6</sup>*

14. La demande ministérielle, s'il y était donné suite, permettrait une sanction additionnelle découlant directement d'une recommandation de révocation de la part du CCM à l'endroit d'un juge. Cette demande transformerait inévitablement la Commission en un « arbitre de différends », voire en « tribunal judiciaire » qui devrait apprécier le bien-fondé de la recommandation du CCM, sa conformité avec les exigences constitutionnelles en matière d'indépendance judiciaire, de respect des normes d'équité procédurale. Si la Commission omet de prendre en compte ces éléments, elle abdique sa propre compétence au bénéfice du CCM dont la recommandation aurait un effet direct sur l'un des éléments essentiels de la rémunération du juge. Enfin, en procédant à cette analyse, elle court-circuitera inévitablement la compétence des tribunaux qui ont compétence pour exercer un pouvoir de surveillance et de contrôle sur le CCM et ses procédures.

### **LA COMPÉTENCE ATTRIBUÉE PAR LA DEMANDE MINISTÉRIELLE**

15. Subsidiairement, si la Commission en arrive à la conclusion que la demande ministérielle telle que formulée lui confère compétence pour examiner la question ministérielle, elle est invitée à prendre en compte les observations suivantes.

---

<sup>6</sup> *Id.*, par. 14.



16. L'article 26 (4) de la *Loi sur les juges* précise que cet examen vise une question mentionnée au sous paragraphe (1), soit le caractère satisfaisant des traitements, de la rémunération et des autres avantages. La détermination du caractère satisfaisant tient compte des quatre facteurs mentionnés au sous-paragraphe (1.1). Ainsi, la Commission ne saurait aller au-delà de ces facteurs ni omettre d'en tenir compte sans commettre un excès de compétence.
17. Le mandat de la Commission vise la rémunération de la fonction et non des juges individuellement. La Commission recommande objectivement quelle devrait être la rémunération rattachée à la fonction de juge ou, plus précisément, quelle est la rémunération *satisfaisante*. Son rôle n'est pas de déterminer si un juge en particulier doit avoir une rémunération distincte en raison d'un rapport du CCM.
18. Ainsi, l'examen de la Commission doit être fondé sur (a) *l'état de l'économie au Canada, y compris le coût de la vie ainsi que la situation économique et financière globale du gouvernement*. Le juge Girouard n'a pas de commentaires à l'égard de ce premier facteur, sinon celui de souligner son application générale à l'ensemble de la magistrature et non à un juge en particulier.
19. La Commission examine (b) *le rôle de la sécurité financière dans la préservation de l'indépendance judiciaire*. La question ministérielle du 31 mai 2019 porte sur l'un des éléments essentiels de la sécurité financière, le régime de retraite. La mesure envisagée touche le cœur de l'indépendance judiciaire. Elle a pour objet d'affecter de manière rétroactive les conditions d'ouverture et de maintien du régime de retraite, composante importante de la rémunération.
20. En effet, la rémunération ne s'entend pas uniquement du salaire, mais bien des autres éléments qui la composent, dont le régime de retraite. Celle-ci est l'élément clé de la composante de l'indépendance judiciaire qu'est la sécurité financière. La Cour d'appel du Québec a d'ailleurs souligné dans *Québec (Procureure générale) c. Barreau de*

*Montréal*<sup>7</sup> que cette sécurité financière repose notamment sur le principe que le traitement et la pension ne peuvent être sujets aux ingérences du pouvoir exécutif.

21. La Commission doit aussi examiner c) *le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature*. Le juge Girouard n'est pas en mesure à cette étape du processus d'examen de formuler ses observations. Il pourra le faire à la suite des indispensables expertises que la Commission pourra requérir afin d'évaluer l'impact de la mesure envisagée sur le recrutement des meilleurs candidats. Un examen des rapports antérieurs de la Commission permet de constater que celle-ci n'a pas examiné cette question : elle peut donc difficilement se référer aux rapports antérieurs. Il est par ailleurs raisonnable de poser comme hypothèse que toute incertitude quant aux conditions d'établissement et de maintien du régime de pension ait un effet sur le recrutement des meilleurs candidats.
22. Cette hypothèse est analogue aux observations de la Commission dans le rapport daté du 30 juin 2016 :

*Pour comparer le traitement des juges et le revenu des avocats du secteur privé, nous devons aller plus loin que la question du salaire. La pension des juges est un avantage considérable consenti aux juges et représente une partie importante de leur rémunération.*

[...]

*Toutes les parties conviennent que la magistrature du Canada est exceptionnelle. Pour pouvoir continuer de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature, il ne faut pas que le niveau de traitement des juges les dissuade de soumettre leur candidature.*<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> [2001] R.J.Q. 2058, par. 191, **M.G., vol. 1, onglet 5.**

<sup>8</sup> *Rapport final et recommandations de la Commission d'examen de la rémunération des juges*, 30 juin 2016, p. 22,25, **M.G., vol. 2, onglet 15.**

23. La Commission doit enfin examiner (d) *tout autre facteur objectif qu'elle considère comme pertinent*. La rémunération des juges est une matière indépendante de leur conduite. Il n'existe pas de précédent où la Commission ait conclu qu'une recommandation de révocation par le CCM est un élément pertinent de la détermination de la rémunération d'un juge en particulier. La question ministérielle du 31 mai suggère donc l'introduction d'un nouveau facteur qui n'est pas pertinent et n'a pas été jugé pertinent dans le passé.
24. Non seulement la demande ministérielle constitue-t-elle un précédent par sa nature, mais elle invite la Commission à considérer que le rapport du Conseil canadien de la magistrature soit considéré comme un facteur objectif qu'elle considère comme pertinent. Si la Commission acceptait cette proposition, elle remettrait la détermination de l'un des éléments de l'appréciation de la rémunération entre les mains d'un tiers, le Conseil canadien de la magistrature, ce qui n'est pas sans soulever des conflits institutionnels juridictionnels et constitutionnels.
25. L'article 26 ne saurait permettre une telle immixtion indirecte du CCM dans le processus d'examen de la Commission, ce qui serait le cas si la Commission considérait que le rapport du CCM constitue un « autre facteur objectif qu'elle considère comme pertinent ». Si la Commission en arrivait à la conclusion que l'article 26 doit être interprété comme lui conférant ce pouvoir, elle est invitée à considérer la validité constitutionnelle de l'article 26, puisque cette disposition permettrait une atteinte inconstitutionnelle à l'égard du régime de pension, composante essentielle de la sécurité financière, l'un des trois éléments de l'indépendance judiciaire au Canada.

## **LA PROCÉDURE SUIVIE**

26. La procédure suivie pour saisir la Commission de la demande ministérielle est nouvelle. L'assise juridictionnelle repose sur deux éléments. Premièrement et en apparence, elle vise à établir un principe législatif d'application générale tant à la

lecture de l'avis du 18 juin 2019 que de la demande ministérielle. Deuxièmement et en réalité, un seul juge est visé par la demande ministérielle, tel que le suggère le courriel du 4 juillet émanant de la Commission.

27. Cette double assise juridictionnelle n'est pas sans soulever de sérieuses questions quant au triple rôle qu'assume le ministre.
28. Il agit d'abord comme plaignant devant le CCM. Un bref rappel historique s'impose ici. Saisi d'une première plainte, le CCM l'a rejetée dans un rapport unanime de 18 juges le 20 avril 2016<sup>9</sup>. Dans son rapport à la ministre, il ne recommandait pas la révocation. La ministre de la Justice du Canada (appuyée par la ministre de la Justice du Québec) a par la suite demandé au CCM de revoir ses conclusions, ce qui a donné lieu à un réexamen à la suite duquel le même CCM a cette fois recommandé la révocation<sup>10</sup>. Trois des juges étaient toutefois dissidents : ils ont conclu que l'équité procédurale avait été atteinte puisque la preuve n'était disponible qu'en langue française alors que les juges dissidents sont d'avis qu'il est notoire que la majorité des membres ne comprenaient pas le français. Leur dissidence s'inscrit en ces termes :

*2. Nous estimons que le droit du juge Girouard à une audience équitable n'a pas été respecté. Nous n'exprimons aucun avis quant à la question de savoir si ses droits en vertu de la Loi sur les langues officielles, S.R.C. 1985, ch. 31 (4e suppl.) ont été violés. Nous n'exprimons également aucun avis quant à la question de savoir si les droits linguistiques qui lui sont conférés par la 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.) [la Charte] ont été respectés. Il n'est pas nécessaire pour nous de le faire. Notre dissidence s'appuie uniquement sur notre avis que le Conseil a violé le droit à une audience équitable dont jouit le juge Girouard. Nous estimons que*

<sup>9</sup> *Rapport du Conseil canadien de la magistrature à la Ministre*, 20 avril 2016, enquête concernant l'honorable Michel Girouard, **M.G., vol. 2, onglet 13.**

<sup>10</sup> *Rapport du Conseil canadien de la magistrature à la ministre*, 20 février 2018, enquête concernant l'honorable Michel Girouard, **M.G., vol. 2, onglet 14**; *Dissidence du Rapport du Conseil canadien de la magistrature à la Ministre*, 20 février 2018, enquête concernant l'honorable Michel Girouard, **M.G., vol. 2, onglet 9.**

*le rapport de la majorité des membres du Conseil est entaché de nullité. Par conséquent, nous recommandons que l'affaire soit abandonnée. Nous sommes d'avis qu'il s'agit d'un résultat approprié compte tenu de l'historique de l'affaire.*<sup>11</sup>

29. Ainsi, le ministre de la Justice est saisi de deux rapports du CCM aux conclusions contradictoires. Le premier n'a pas été remis en question. Le second rapport fait l'objet d'une demande de contrôle devant la Cour fédérale. Cette demande est en délibéré à la date de rédaction des présentes, le 12 juillet 2019. La Commission pourra prendre connaissance du mémoire soumis par le juge Girouard devant la Cour fédérale et contenu au dossier du demandeur qui complète ce mémoire<sup>12</sup>.
30. Comment peut-on concilier l'exigence d'examen objectif du rapport du CCM avec cette exigence d'objectivité garante de l'équité procédurale en matière de déontologie judiciaire? Bien qu'il agisse comme plaignant, le ministre a un second rôle : il a l'obligation de procéder à un examen objectif du rapport du CCM. La décision *Cosgrove*<sup>13</sup> est à cet effet :

*64. 4) Le procureur général qui sollicite une enquête n'est pas tenu de plaider contre le juge, et il n'exerce aucun rôle officiel dans la conduite de l'enquête.*

*5) Le résultat de la procédure est un rapport et une recommandation adressés au ministre, qui doit décider si l'affaire sera soumise au Parlement. Le ministre, en sa qualité de procureur général du Canada, est tenu d'étudier cette question de bonne foi, d'une manière objective et impartiale, et en tenant compte de l'intérêt public, et il est présumé agir de la sorte.*

---

<sup>11</sup> *Dissidence du Rapport du Conseil canadien de la magistrature à la Ministre*, 20 février 2018, enquête concernant l'honorable Michel Girouard, **M.G., vol. 2, onglet 9.**

<sup>12</sup> *Mémoire des faits et du droit du demandeur* (Dossier Cour fédérale T-409-18), **M.G., vol. 2, onglet 11**; Ce mémoire fait référence à l'ensemble du dossier du demandeur. Comme ce dossier comporte quelque 44 volumes, il est disponible sur la plate-forme de communication Docurium à l'adresse suivante : <https://app.docurium.ca/d/9e4bae31feed4eeba23b/>.

<sup>13</sup> *Cosgrove c. Conseil canadien de la magistrature*, [2007] 4 RCF 714, par. 65, **M.G., vol. 1, onglet 3.**

31. Enfin, le ministre assume un troisième rôle : il demande aujourd'hui à la Commission de donner son avis sur la question de savoir si la *Loi sur les juges* ne devrait pas donner au rapport du CCM un effet immédiat et rétroactif à l'égard du régime de pension du juge visé par le second rapport du CCM. Il appuie sa demande sur de graves accusations qu'il formule sous forme d'insinuations dans la demande ministérielle. Il suggère sans l'affirmer que « *Même si ce n'est pas l'intention du juge, on pourrait tout de même penser que le juge a lancé la contestation principalement dans le but d'en profiter sur le plan financier.* » Une telle proposition vexatoire, lorsque formulée par le ministre de la Justice lui-même, a comme conséquence d'y accorder foi, causant un tort irréparable au juge susceptible de siéger de nouveau, d'autant plus que c'est la décision du ministre de passer outre à la première recommandation du CCM. Une telle insinuation est d'autant plus injuste que dans le cas de l'enquête à l'égard de l'honorable Lori Douglas<sup>14</sup>, le CCM a accepté de reporter la fin de l'enquête à la date de la retraite de la juge Douglas.
32. Cette proposition ministérielle à l'effet que la contestation serait motivée par une volonté dilatoire et la recherche d'un profit au plan financier ne pourrait que reposer sur l'in vraisemblable hypothèse où le juge qui exerce ses droits soit motivé par la seule recherche d'un bénéfice financier. L'on ne peut faire reposer sur le juge Girouard la cause des délais inhérents à la procédure de révision dans une affaire particulièrement complexe. Les questions soulevées sont sérieuses tel qu'il appert de la décision du juge Noël<sup>15</sup>.
33. Ce triple rôle du ministre de la Justice crée donc une situation incompatible avec la protection de l'indépendance judiciaire dont il est pourtant le gardien. Les attaques répétées à l'endroit du juge Girouard qui ne fait qu'exercer son droit à une défense

---

<sup>14</sup> *Motifs pour lesquels le comité d'enquête accueille la requête de remise de l'audience au 21 mai*, Conseil canadien de la magistrature, le 24 novembre 2014, enquête concernant l'honorable juge en chef adjointe Lori Douglas, [par. 47,57](#), **M.G.**, **vol. 2**, **onglet 12**.

<sup>15</sup> *Girouard c. Canada (Procureure générale)*, 2018 CF 865, par. 173, **M.G.**, **vol. 1**, [onglet 4](#).

pleine et entière sont lourdes de conséquences et lui causent un tort qui risque de devenir irrémédiable.

## **LE RÔLE DE LA COMMISSION**

34. Jusqu'à ce jour indépendants l'un de l'autre, le processus déontologique et la détermination de la rémunération seraient maintenant liés l'un et l'autre par la demande ministérielle qui, si elle est acceptée, crée une lourde sanction en remettant en question de manière rétroactive une composante significative de la rémunération du juge.
35. Le CCM, par la modification envisagée, se verrait reconnaître un pouvoir qu'il n'a pas en matière de rémunération, puisque sa recommandation aurait un effet immédiat sur le droit à la pension du juge qui fait l'objet d'une éventuelle recommandation de révocation. Bien que cette recommandation soit déterminante, elle ne peut tenir lieu de la révocation qui relève exclusivement de l'autorité du Gouverneur général en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1982* :
- 99.** (1) *Sous réserve du paragraphe (2) du présent article, les juges des cours supérieures resteront en fonction durant bonne conduite, mais ils pourront être révoqués par le gouverneur général sur une adresse du Sénat et de la Chambre des Communes.*
36. La modification projetée vise à donner un effet immédiat à la recommandation du CCM. Bien que cette recommandation soit déterminante dans le processus de révocation d'un juge, elle ne saurait tenir lieu de celle prévue à la Constitution.
37. Avant de donner plein effet à la recommandation du CCM, les instances constitutionnelles doivent exercer leurs pouvoirs dans le strict cadre de leurs attributions.

38. Ainsi, le CCM se prononce sur la conduite déontologique et formule ses recommandations. Quant à la Commission, elle examine les facteurs qu'elle juge pertinents dans la détermination de la rémunération. La modification recherchée a comme effet direct d'introduire dans le processus consultatif de la Commission un nouveau facteur, en l'occurrence un rapport du CCM.
39. Dans la mesure où le rapport du CCM devient un facteur pertinent au sens de l'article 26 (1.1) d) de la *Loi sur les juges*, la Commission ne saurait, sans renoncer à sa propre compétence, accepter ce rapport comme un automatisme sans en examiner le bien-fondé et sa conformité avec les exigences canadiennes en matière d'indépendance judiciaire. Si ce facteur est désormais pertinent, son appréciation relève de la stricte compétence de la Commission et non plus exclusivement du CCM.
40. Cette nouvelle situation pose un problème juridictionnel additionnel, puisque le CCM conteste judiciairement (sans succès) le pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour fédérale (et de la Cour d'appel fédérale) à l'égard de son pouvoir de recommandation<sup>16</sup>. Les délais d'appel à la Cour suprême du Canada ne sont pas expirés à la date de rédaction des présentes. Le CCM contestera-t-il l'exercice par la Commission d'un éventuel pouvoir d'examen de son rapport emportant recommandation de révocation?
41. Ce sont là quelques aspects des conséquences de cette nouvelle interaction entre le rôle et les pouvoirs du CCM et ceux de la Commission. Leur territoire constitutionnel respectif doit être préservé et il n'est pas approprié de conclure que le rapport du CCM soit un facteur pertinent dans la détermination du régime de pension, composante de la sécurité financière et par conséquent garantie de l'indépendance judiciaire au Canada.

---

<sup>16</sup> Canada (*Conseil de la magistrature*) c. Girouard, 2019 CAF 148, **M.G.**, vol. 1, [onglet 2](#).



42. Subsidiairement, si la Commission donnait suite à la demande ministérielle, il serait contraire aux principes fondamentaux de lui donner un effet rétroactif.

### **LES CONSIDÉRATIONS PROPRES AU JUGE GIROUARD**

43. Après avoir vu toutes les plaintes à son égard rejetées dans une décision unanime du CCM comportant recommandation de ne pas le révoquer, suivie d'une recommandation à l'effet contraire, il fait maintenant l'objet d'une nouvelle demande où le ministre de la Justice, plaignant dans le processus disciplinaire, suggère maintenant des mesures additionnelles punitives à effet rétroactif à l'égard du juge Girouard en raison de délais dont il est hautement injuste de suggérer qu'ils soient la responsabilité au juge Girouard.
44. L'enquête débutée en 2012 a pris fin par un rapport unanime du CCM le 20 avril 2016, rejetant les plaintes à son égard. Il a alors immédiatement recommencé à siéger comme juge. On ne peut tout de même pas lui reprocher d'avoir fait valoir ses droits qui ont conduit à un rapport unanime favorable. La deuxième plainte est le fait du ministre de la Justice du Canada qui a contesté le pouvoir de contrôle de la Cour fédérale dans une procédure qui a été rejetée par la Cour fédérale et la Cour d'appel fédérale : on ne peut tout de même pas faire subir au juge Girouard la conséquence des délais découlant des contestations infondées du CCM.
45. Par-delà les considérations juridiques et judiciaires, celui-ci est dans une situation où il est toujours juge à la Cour supérieure, prêt à exercer ses fonctions, et astreint au respect de son devoir de réserve qui lui interdit d'exercer quelque activité professionnelle. Le régime d'état qui remplace tout régime privé à la suite de la nomination à la magistrature ne peut être remis en cause, d'autant plus que le juge Girouard a toujours été disponible pour remplir toutes ses fonctions judiciaires et que sa conduite comme juge n'a jamais été remise en question. Cette situation qui perdure depuis des années a de graves conséquences pour lui et les siens.


**LES CONCLUSIONS**

La Commission est invitée à formuler l'avis suivant :

**DÉCLARER** que la demande ministérielle n'entre pas dans le cadre de l'article 26 de la *Loi sur les juges* et, par conséquent, répondre par la négative à la demande ministérielle.

Montréal, le 17 juillet 2019

Québec, le 17 juillet 2019



**McCarthy Tétrauld S.E.N.C.R.L., s.r.l.**  
(M<sup>e</sup> Gérald R. Tremblay Ad. E.)



**Joli-Cœur Lacasse S.E.N.C.R.L.**  
(M<sup>e</sup> Louis Masson, Ad. E.)

**Avocats de l'honorable Michel Girouard**

**LES SOURCES****Jurisprudence****Paragraphe(s)**

<i>Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice); Assoc. des juges de l'Ontario c. Ontario (Conseil de gestion); Bodner c. Alberta; Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureur général); Minc c. Québec (Procureur général), 2005 CSC 44</i>	..... 12,13
<i>Québec (Procureure générale) c. Barreau de Montréal, [2001] R.J.Q. 2058</i>	..... 20
<i>Cosgrove c. Conseil canadien de la magistrature, [2007] 4 RCF 714</i>	..... 30
<i>Girouard c. Canada (Procureure générale), 2018 CF 865</i>	..... 32
<i>Canada (Conseil de la magistrature) c. Girouard, 2019 CAF 148.</i>	..... 40

-----

# **DOCUMENTS AU SOUTIEN**

# Onglet 1

*Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice); Assoc. des juges de l'Ontario c. Ontario (Conseil de gestion); Bodner c. Alberta; Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureur général); Minc c. Québec (Procureur général), 2005 CSC 44*

**Provincial Court Judges' Association of New Brunswick, Honourable Judge Michael McKee and Honourable Judge Steven Hutchinson** *Appellants*

v.

**Her Majesty The Queen in Right of the Province of New Brunswick, as represented by the Minister of Justice** *Respondent*

and

**Attorney General of Canada, Attorney General of Ontario, Attorney General of Quebec, Attorney General of British Columbia, Attorney General for Saskatchewan, Attorney General of Alberta, Canadian Association of Provincial Court Judges, Ontario Conference of Judges and Federation of Law Societies of Canada** *Interveners*

and between

**Ontario Judges' Association, Ontario Family Law Judges' Association and Ontario Provincial Court (Civil Division) Judges' Association** *Appellants*

v.

**Her Majesty The Queen in Right of the Province of Ontario, as represented by the Chair of Management Board** *Respondent*

and

**Attorney General of Quebec, Attorney General of Alberta, Canadian Bar Association and Federation of Law Societies of Canada** *Interveners*

and between

**Association des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick, honorable juge Michael McKee et honorable juge Steven Hutchinson** *Appellants*

c.

**Sa Majesté la Reine du chef de la province du Nouveau-Brunswick, représentée par le ministre de la Justice** *Intimée*

et

**Procureur général du Canada, procureur général de l'Ontario, procureur général du Québec, procureur général de la Colombie-Britannique, procureur général de la Saskatchewan, procureur général de l'Alberta, Association canadienne des juges de cours provinciales, Conférence des juges de l'Ontario et Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada** *Intervenants*

et entre

**Association des juges de l'Ontario, Association ontarienne des juges du droit de la famille et Ontario Provincial Court (Civil Division) Judges' Association** *Appelantes*

c.

**Sa Majesté la Reine du chef de la province de l'Ontario, représentée par le président du Conseil de gestion** *Intimée*

et

**Procureur général du Québec, procureur général de l'Alberta, Association du Barreau canadien et Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada** *Intervenants*

et entre

*Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice); Assoc. des juges de l'Ontario c. Ontario (Conseil de gestion); Bodner c. Alberta; Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureur général); Minc c. Québec (Procureur général), 2005 CSC 44*

[2005] 2 R.C.S.

ASSOC. DES JUGES DE LA COUR PROV. DU N.-B. c. N.-B.

287

**Her Majesty The Queen in Right of Alberta and the Lieutenant Governor in Council** *Appellants*

v.

**Chereda Bodner, Robert Philp, Timothy Stonehouse, William Martin, Waldo B. Ranson, Glenn Morrison, Q.C., Johnathan H.B. Moss, David M. Duggan, Mark W. Gruman, Patrick McIlhargy, John R. Shaw and Gregory Francis** *Respondents*

and

**Attorney General of Canada, Attorney General of Ontario, Attorney General of Quebec, Attorney General of New Brunswick, Attorney General of British Columbia, Attorney General for Saskatchewan, Canadian Superior Court Judges Association, Ontario Conference of Judges, Conférence des juges du Québec, Canadian Association of Provincial Court Judges, Association of Justices of the Peace of Ontario, Judicial Justices Association of British Columbia and Federation of Law Societies of Canada** *Interveners*

and between

**Attorney General of Quebec and Minister of Justice of Quebec** *Appellants*

v.

**Conférence des juges du Québec, Maurice Abud, Claude C. Boulanger, Marc Vanasse, Gilles Gagnon, Jacques R. Roy, Gérald Laforest, Jean-François Gosselin, Hubert Couture, Michael Sheehan, Yvan Mayrand, Dominique Slater, Guy Gagnon, Mireille Allaire, Anne Laberge, Armando Aznar, Jean-Pierre Lortie, Guy Lecompte, Huguette**

**Sa Majesté la Reine du chef de l'Alberta et le Lieutenant-gouverneur en conseil** *Appellants*

c.

**Chereda Bodner, Robert Philp, Timothy Stonehouse, William Martin, Waldo B. Ranson, Glenn Morrison, c.r., Johnathan H.B. Moss, David M. Duggan, Mark W. Gruman, Patrick McIlhargy, John R. Shaw et Gregory Francis** *Intimés*

et

**Procureur général du Canada, procureur général de l'Ontario, procureur général du Québec, procureur général du Nouveau-Brunswick, procureur général de la Colombie-Britannique, procureur général de la Saskatchewan, Association canadienne des juges des cours supérieures, Conférence des juges de l'Ontario, Conférence des juges du Québec, Association canadienne des juges de cours provinciales, Association des juges de paix de l'Ontario, Judicial Justices Association of British Columbia et Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada** *Intervenants*

et entre

**Procureur général du Québec et ministre de la Justice du Québec** *Appellants*

c.

**Conférence des juges du Québec, Maurice Abud, Claude C. Boulanger, Marc Vanasse, Gilles Gagnon, Jacques R. Roy, Gérald Laforest, Jean-François Gosselin, Hubert Couture, Michael Sheehan, Yvan Mayrand, Dominique Slater, Guy Gagnon, Mireille Allaire, Anne Laberge, Armando Aznar, Jean-Pierre Lortie, Guy Lecompte, Huguette**

*Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice); Assoc. des juges de l'Ontario c. Ontario (Conseil de gestion); Bodner c. Alberta; Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureur général); Minc c. Québec (Procureur général), 2005 CSC 44*

**St-Louis, Rémi Bouchard, Michel Jasmin, Jacques Lachapelle, Louise Provost, Michèle Rivet, Paule Lafontaine, Rosaire Larouche, Réal R. Lapointe, Claude Chicoine, Céline Pelletier, René de la Sablonnière, Gabriel de Pokomandy, Jean-R. Beaulieu, Michel Beauchemin, Jacques Trudel, Denis Bouchard, Ruth Veillet, Gilson Lachance, Claude Parent, Michel L. Auger, Lise Gaboury and Jean Alarie** *Respondents*

and

**Attorney General of New Brunswick and Federation of Law Societies of Canada** *Interveners*

and between

**Attorney General of Quebec and Minister of Justice of Quebec** *Appellants*

v.

**Morton S. Minc, Denis Boisvert, Antonio Discepola, Yves Fournier, Gilles Gaumont, Louise Baribeau, Jean-Pierre Bessette, Pierre D. Denault, René Déry, Gérard Duguay, Pierre Fontaine, Pierre Gaston, Denis Laliberté, Louis-Jacques Léger, Jean Massé, Evasio Massignani, Ronald Schachter, Bernard Caron, Jean Charbonneau and Raymonde Verreault** *Respondents*

and

**Attorney General of New Brunswick and Federation of Law Societies of Canada** *Interveners*

and between

**Conférence des juges municipaux du Québec** *Appellant*

v.

**St-Louis, Rémi Bouchard, Michel Jasmin, Jacques Lachapelle, Louise Provost, Michèle Rivet, Paule Lafontaine, Rosaire Larouche, Réal R. Lapointe, Claude Chicoine, Céline Pelletier, René de la Sablonnière, Gabriel de Pokomandy, Jean-R. Beaulieu, Michel Beauchemin, Jacques Trudel, Denis Bouchard, Ruth Veillet, Gilson Lachance, Claude Parent, Michel L. Auger, Lise Gaboury et Jean Alarie** *Intimés*

et

**Procureur général du Nouveau-Brunswick et Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada** *Intervenants*

et entre

**Procureur général du Québec et ministre de la Justice du Québec** *Appellants*

c.

**Morton S. Minc, Denis Boisvert, Antonio Discepola, Yves Fournier, Gilles Gaumont, Louise Baribeau, Jean-Pierre Bessette, Pierre D. Denault, René Déry, Gérard Duguay, Pierre Fontaine, Pierre Gaston, Denis Laliberté, Louis-Jacques Léger, Jean Massé, Evasio Massignani, Ronald Schachter, Bernard Caron, Jean Charbonneau et Raymonde Verreault** *Intimés*

et

**Procureur général du Nouveau-Brunswick et Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada** *Intervenants*

et entre

**Conférence des juges municipaux du Québec** *Appelante*

c.



*Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice); Assoc. des juges de l'Ontario c. Ontario (Conseil de gestion); Bodner c. Alberta; Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureur général); Minc c. Québec (Procureur général), 2005 CSC 44*

[2005] 2 R.C.S.

ASSOC. DES JUGES DE LA COUR PROV. DU N.-B. c. N.-B.

289

**Conférence des juges du Québec et al. and Attorney General of Quebec** *Respondents*

and

**Attorney General of New Brunswick and Federation of Law Societies of Canada** *Interveners*

**INDEXED AS: PROVINCIAL COURT JUDGES' ASSN. OF NEW BRUNSWICK v. NEW BRUNSWICK (MINISTER OF JUSTICE); ONTARIO JUDGES' ASSN. v. ONTARIO (MANAGEMENT BOARD); BODNER v. ALBERTA; CONFÉRENCE DES JUGES DU QUÉBEC v. QUÉBEC (ATTORNEY GENERAL); MINC v. QUÉBEC (ATTORNEY GENERAL)**

**Neutral citation: 2005 SCC 44.**

File Nos.: 30006, 30148, 29525, 30477.

2004: November 9, 10; 2005: July 22.\*

Present: McLachlin C.J. and Major, Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella and Charron JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR NEW BRUNSWICK

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ALBERTA

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

*Constitutional law — Judicial independence — Judicial remuneration — Nature of judicial compensation*

\* The amendments to paras. 134, 152 and 171, issued on July 28, 2005, are included in these reasons. The motions to amend the judgment or for a rehearing of the appeal, filed subsequently by the Conférence des juges du Québec et al. and by the Conférence des juges municipaux du Québec, were dismissed on October 27, 2005. This decision is reported at [2005] 3 S.C.R. 41.

**Conférence des juges du Québec et autres et procureur général du Québec** *Intimés*

et

**Procureur général du Nouveau-Brunswick et Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : ASSOC. DES JUGES DE LA COUR PROVINCIALE DU NOUVEAU-BRUNSWICK c. NOUVEAU-BRUNSWICK (MINISTRE DE LA JUSTICE); ASSOC. DES JUGES DE L'ONTARIO c. ONTARIO (CONSEIL DE GESTION); BODNER c. ALBERTA; CONFÉRENCE DES JUGES DU QUÉBEC c. QUÉBEC (PROCUREUR GÉNÉRAL); MINC c. QUÉBEC (PROCUREUR GÉNÉRAL)**

**Référence neutre : 2005 CSC 44.**

N<sup>os</sup> du greffe : 30006, 30148, 29525, 30477.

2004 : 9, 10 novembre; 2005 : 22 juillet\*.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Major, Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella et Charron.

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

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

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

*Droit constitutionnel — Indépendance de la magistrature — Rémunération des juges — Nature des*

\* Les modifications qui ont été apportées aux par. 134, 152 et 171 du jugement le 28 juillet 2005 sont incorporées dans les présents motifs. Les requêtes demandant la modification du jugement ou la tenue d'une nouvelle audience, qui ont été présentées par la Conférence des juges du Québec et autres et par la Conférence des juges municipaux du Québec, ont été rejetées le 27 octobre 2005. Cette décision est publiée à [2005] 3 R.C.S. 41.

*commissions and their recommendations — Obligation of government to respond to recommendations — Scope of judicial review of government's response — Remedies.*

*Constitutional law — Judicial independence — Judicial remuneration — Government departing from compensation commission's recommendations on salary and benefits — Whether government's reasons for departing from recommendations satisfy rationality test — Three-stage analysis for determining rationality of government's response.*

*Evidence — Admissibility — Judicial review of government's response to compensation commission's recommendations — Government seeking to have affidavits admitted in evidence — Whether affidavits admissible — Whether affidavits introduce evidence and facts not contained in government's response.*

*Courts — Judges — Remuneration — Compensation committee — Mandate — Committee recommending elimination of salary parity between judges of Court of Québec and municipal court judges — Whether committee had mandate to consider parity issue.*

*Civil procedure — Application for leave to intervene in Court of Appeal — Conférence des juges municipaux du Québec not mounting a court challenge to government's response to compensation committee's recommendations on salary of municipal court judges outside Laval, Montreal and Quebec City — Conférence unsuccessfully seeking leave to intervene in related cases at Court of Appeal — Whether leave to intervene should have been granted.*

These appeals raise the question of judicial independence in the context of judicial remuneration, and the need to clarify the principles of the compensation commission process in order to avoid future conflicts.

In New Brunswick, a commission established under the *Provincial Court Act* recommended increasing the salary of Provincial Court judges from \$142,000 in 2000 to approximately \$169,000 in 2003. The Government rejected this recommendation, arguing (1) that the Commission had misunderstood its mandate; (2) that it was inappropriate to link the Provincial Court judges'

*commissions de rémunération des juges et de leurs recommandations — Obligation pour le gouvernement de répondre aux recommandations — Portée du contrôle judiciaire de la réponse du gouvernement — Réparations.*

*Droit constitutionnel — Indépendance de la magistrature — Rémunération des juges — Décision du gouvernement de s'écarter des recommandations de la commission de rémunération portant sur les traitements et avantages — Les motifs invoqués par le gouvernement pour justifier sa décision de s'écarter des recommandations satisfont-ils au critère de la rationalité? — Analyse en trois étapes pour déterminer la rationalité de la réponse du gouvernement.*

*Preuve — Admissibilité — Contrôle judiciaire de la réponse du gouvernement aux recommandations de la commission de rémunération — Gouvernement cherchant à faire admettre des affidavits en preuve — Les affidavits sont-ils admissibles? — Les affidavits présentent-ils des éléments de preuve et des faits ne figurant pas dans la réponse du gouvernement?*

*Tribunaux — Juges — Rémunération — Comité de rémunération — Mandat — Recommandation, par le comité, de l'élimination de la parité salariale entre les juges de la Cour du Québec et les juges des cours municipales — Le comité avait-il le mandat d'examiner la question de la parité?*

*Procédure civile — Demande d'autorisation d'intervenir en Cour d'appel — Conférence des juges municipaux du Québec ne contestant pas en cour la réponse du gouvernement aux recommandations du comité de rémunération au sujet du traitement des juges des cours municipales à l'extérieur de Laval, de Montréal et de Québec — Conférence demandant sans succès l'autorisation d'intervenir dans des affaires connexes devant la Cour d'appel — L'autorisation d'intervenir aurait-elle dû être accordée?*

Les présents pourvois soulèvent la question de l'indépendance de la magistrature dans le contexte de la rémunération des juges, y compris la nécessité de clarifier les principes du recours à une commission de rémunération pour éviter des conflits à l'avenir.

Au Nouveau-Brunswick, une commission établie en vertu de la *Loi sur la Cour provinciale* a recommandé de porter le traitement des juges de la Cour provinciale de 142 000 \$ en 2000 à environ 169 000 \$ en 2003. Le gouvernement a rejeté cette recommandation, soutenant (1) que la commission avait mal compris son mandat, (2) qu'il n'était pas fondé d'établir un lien entre le traitement

salary to that of federally appointed judges; and (3) that the judges' existing salary was adequate. The appellant Association applied for judicial review of the Government's response, and the Government successfully applied to have four affidavits admitted in evidence. On the salary issue, the reviewing judge found the Government's reasons for rejecting the Commission's recommendation to be rational. The Court of Appeal reversed the reviewing judge's decision on the admissibility of the affidavits, but upheld his decision on the salary issue.

In Ontario, the remuneration commission made a binding recommendation that a salary increase of approximately 28 percent over three years be awarded and also made certain optional pension recommendations. Ontario retained an accounting firm to determine the cost of the pension options and subsequently refused to adopt any of the pension recommendations, listing several reasons, including: (1) that the 28 percent salary increase, which had automatically increased the value of the pension by 28 percent, was appropriate; (2) that no significant demographic changes had occurred since the 1991 review of the pension plan; and (3) that the Government's current fiscal responsibilities required a continued commitment to fiscal restraint. The judges applied for judicial review. In support of its position, Ontario filed affidavits from the accounting firm and they were held to be admissible. The Divisional Court dismissed the application, holding that Ontario's reasons for rejecting the pension recommendations were clear, logical and relevant. The Court of Appeal upheld the decision.

In Alberta, the compensation commission issued a report recommending, among other things, a substantial increase in salary for Justices of the Peace. Although Alberta accepted that salaries and per diem rates ought to be increased, it rejected the specific increases recommended by the Commission and proposed a modified amount. Alberta's reasons stressed that it had a duty to manage public resources and act in a fiscally responsible manner, and that the overall level of increase recommended was greater than that of other publicly funded programs and significantly exceeded those of individuals in comparative groups. The Court of Queen's Bench allowed the respondents' application challenging the constitutionality of the changes, holding that Alberta's reasons for rejecting the Commission's recommendations did not pass the

des juges de la Cour provinciale et celui des juges de nomination fédérale et (3) que le traitement en vigueur pour les juges était adéquat. L'association appelante a demandé le contrôle judiciaire de la réponse du gouvernement, lequel a réussi à faire admettre quatre affidavits en preuve. Pour ce qui est de la question salariale, le juge saisi du contrôle judiciaire a estimé que les motifs invoqués par le gouvernement pour rejeter la recommandation de la commission étaient rationnels. La Cour d'appel a infirmé la décision du juge saisi du contrôle judiciaire au sujet de l'admissibilité des affidavits, mais a confirmé sa décision concernant la question salariale.

En Ontario, la commission de rémunération a émis une recommandation ayant force obligatoire selon laquelle les traitements devraient être majorés d'environ 28 pour 100 sur trois ans et des recommandations facultatives concernant les pensions. La province d'Ontario a retenu les services d'un cabinet d'expertise comptable pour déterminer le coût de la mise en œuvre des options en matière de pension. Elle a, par la suite, refusé d'adopter toute recommandation, justifiant sa décision par plusieurs motifs, dont les suivants : (1) l'augmentation salariale de 28 pour 100, qui avait entraîné automatiquement une majoration de 28 pour 100 de la valeur des pensions, était suffisante; (2) aucun changement démographique important n'était survenu depuis l'examen du régime de retraite en 1991 et (3) les obligations financières qu'avait alors le gouvernement exigent l'engagement continu de procéder à des compressions budgétaires. Les juges ont demandé le contrôle judiciaire. La province d'Ontario a déposé à l'appui de sa position les affidavits du cabinet d'expertise comptable, lesquels ont été jugés admissibles. La Cour divisionnaire a rejeté la demande, statuant que les motifs invoqués par la province pour rejeter les recommandations concernant les pensions étaient clairs, logiques et pertinents. La Cour d'appel a confirmé la décision.

En Alberta, la commission de rémunération a publié un rapport dans lequel elle recommandait notamment une augmentation salariale substantielle pour les juges de paix. La province d'Alberta reconnaissait que les traitements et les taux quotidiens doivent être majorés, mais elle rejetait les augmentations recommandées par la commission et proposait plutôt un montant modifié. Dans ses motifs, la province insiste sur son obligation de gérer les ressources publiques et d'agir de manière responsable sur le plan financier. Elle y souligne que la hausse globale recommandée est supérieure à celle accordée dans le cas d'autres programmes financés par l'État et dépasse de beaucoup celle octroyée aux personnes faisant partie des groupes de référence. La Cour du Banc de la Reine a fait droit à la demande des intimés dans laquelle ils contestaient la constitutionnalité des modifications,

test of simple rationality. The Court of Appeal upheld the decision.

In Quebec, the judicial compensation committee established under the *Courts of Justice Act* recommended raising the salary of judges of the Court of Québec from \$137,000 to \$180,000 and adjusting their pension. The report also recommended eliminating the salary parity of municipal court judges in Laval, Montreal and Quebec City with judges of the Court of Québec and suggested a lower pay scale. A second panel of the Committee addressed the compensation of judges of the municipal courts to which the *Act respecting municipal courts* applies — namely, the judges of municipal courts outside Laval, Montreal and Quebec City — and, on the assumption that parity should be abandoned, set the fee schedule at a scale reflecting responsibilities less onerous than those of full-time judges. In its response, the Government proposed that the most important recommendations be rejected. It limited the initial salary increase of judges of the Court of Quebec to 8 percent, with small additional increases in 2002 and 2003. The response accepted the elimination of parity for municipal judges, limited the raise in their salaries to 4 percent in 2001 and granted them the same adjustments as judges of the Court of Quebec in 2002 and 2003. It accordingly adjusted the fees payable to judges of municipal courts to which the *Act respecting municipal courts* applies rather than accepting the fee scales recommended by the Committee. The Conférence des juges du Québec, which represents the judges of the Court of Québec and the judges of the municipal courts of Laval, Montreal and Quebec City, challenged the Government's response in court. Both the Superior Court and the Court of Appeal held that the response did not meet the test of rationality. The Conférence des juges municipaux du Québec, which represents municipal court judges outside Laval, Montreal and Quebec City and which had not challenged the Government's response, was denied leave to intervene in the Court of Appeal.

*Held:* The appeals in the New Brunswick and Ontario cases should be dismissed.

*Held:* The appeal in the Alberta case should be allowed.

*Held:* The appeals of the Attorney General of Quebec and the Minister of Justice of Quebec should be dismissed. Those portions of the orders in the courts below which are not in accordance with these reasons must be set aside and the matter must be remitted to the

statuant que les motifs invoqués par la province pour rejeter les recommandations de la commission ne satisfaisaient pas au critère de la simple rationalité. La Cour d'appel a confirmé la décision.

Au Québec, le comité de la rémunération des juges, institué en vertu de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, a recommandé de porter le traitement des juges de la Cour du Québec de 137 000 \$ à 180 000 \$ et de rajuster leur pension. Il a aussi recommandé dans son rapport l'élimination de la parité salariale des juges des cours municipales de Laval, de Montréal et de Québec avec les juges de la Cour du Québec et a proposé une échelle salariale inférieure. La deuxième formation du comité a fait rapport sur la rémunération des juges des cours municipales auxquelles s'applique la *Loi sur les cours municipales*, à savoir les juges des cours municipales à l'extérieur de Laval, de Montréal et de Québec, et, partant du principe que la parité devait être abolie, a établi un barème de traitement reflétant leurs responsabilités moins lourdes que celles des juges exerçant leurs fonctions à temps plein. Dans sa réponse, le gouvernement préconisait le rejet des recommandations les plus importantes. Il limitait la majoration salariale initiale à 8 pour 100 pour les juges de la Cour du Québec, de faibles hausses additionnelles étant prévues pour 2002 et 2003. Il acceptait l'élimination de la parité pour les juges des cours municipales, limitait la hausse de leur traitement à 4 pour 100 en 2001 et leur accordait pour 2002 et 2003 les mêmes rajustements que pour les juges de la Cour du Québec. Il rajustait en conséquence les honoraires payables aux juges des cours municipales auxquelles s'applique la *Loi sur les cours municipales* au lieu d'accepter les échelles salariales recommandées par le comité. La Conférence des juges du Québec, qui représente les juges de la Cour du Québec et les juges des cours municipales de Laval, de Montréal et de Québec, a contesté en cour la réponse du gouvernement. La Cour supérieure et la Cour d'appel ont statué que la réponse ne satisfaisait pas au critère de la rationalité. La Conférence des juges municipaux du Québec, qui représente les juges municipaux de l'extérieur de Laval, de Montréal et de Québec et qui n'avait pas contesté la réponse du gouvernement, s'est vu refuser l'autorisation d'intervenir en Cour d'appel.

*Arrêt :* Les pourvois dans les affaires du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario sont rejetés.

*Arrêt :* Le pourvoi dans l'affaire de l'Alberta est accueilli.

*Arrêt :* Les pourvois formés par le procureur général du Québec et le ministre de la Justice du Québec sont rejetés. Les dispositions des ordonnances rendues par les juridictions inférieures qui sont incompatibles avec les présents motifs sont infirmées et l'affaire est renvoyée

Government of Quebec and the National Assembly for reconsideration in accordance with these reasons.

*Held:* The appeal of the Conférence des juges municipaux du Québec should be allowed in part, and the application for leave to intervene should be granted.

#### *General Principles*

Judicial salaries can be maintained or changed only by recourse to a commission that is independent, objective and effective. Unless the legislature provides otherwise, a commission's report is consultative, not binding. Its recommendations must be given weight, but the government retains the power to depart from the recommendations as long as it justifies its decision with rational reasons in its response to the recommendations. Reasons that are complete and that deal with the commission's recommendations in a meaningful way will meet the standard of rationality. The reasons must also rely upon a reasonable factual foundation. If different weights are given to relevant factors, this difference must be justified. The use of a particular comparator must also be explained. If it is called upon to justify its decision in a court of law, the government may not advance reasons other than those mentioned in its response, though it may provide more detailed information with regard to the factual foundation it has relied upon. [8] [21] [26-27]

The government's response is subject to a limited form of judicial review by the superior courts. The reviewing court is not asked to determine the adequacy of judicial remuneration but must focus on the government's response and on whether the purpose of the commission process has been achieved. A three-stage analysis for determining the rationality of the government's response should be followed: (1) Has the government articulated a legitimate reason for departing from the commission's recommendations? (2) Do the government's reasons rely upon a reasonable factual foundation? (3) Viewed globally, has the commission process been respected and have the purposes of the commission — preserving judicial independence and depoliticizing the setting of judicial remuneration — been achieved? [29-31]

If the reviewing court concludes that the commission process has not been effective, the appropriate remedy will generally be to return the matter to the government for reconsideration. If problems can be traced to the commission, the matter can be referred back to it. Courts should avoid issuing specific orders to make the

au gouvernement du Québec et à l'Assemblée nationale pour réexamen conformément à ces motifs.

*Arrêt :* Le pourvoi formé par la Conférence des juges municipaux du Québec est accueilli en partie et la demande d'autorisation d'intervenir est accordée.

#### *Principes généraux*

Il faut recourir à une commission indépendante, objective et efficace pour maintenir ou modifier les traitements des juges. Sauf indication contraire de l'assemblée législative, le rapport d'une commission a valeur d'avis; il n'a pas force obligatoire. Il faut accorder du poids aux recommandations de la commission, mais le gouvernement conserve le pouvoir de s'en écarter à condition de justifier sa décision par des motifs rationnels dans sa réponse aux recommandations. Les motifs qui respectent la norme de la rationalité sont ceux qui sont complets et qui traitent les recommandations de la commission de façon concrète. Les motifs doivent également reposer sur un fondement factuel raisonnable. Si l'importance accordée aux facteurs pertinents varie, cette variation doit être justifiée. Il faut aussi expliquer l'emploi d'un facteur de comparaison donné. S'il est tenu d'expliquer sa décision devant une cour de justice, le gouvernement ne peut invoquer d'autres motifs que ceux mentionnés dans sa réponse, mais il lui est possible de fournir d'autres renseignements plus détaillés sur le fondement factuel sur lequel il s'est appuyé. [8] [21] [26-27]

La réponse du gouvernement est soumise à une forme limitée de contrôle judiciaire par les cours supérieures. Le tribunal saisi du contrôle judiciaire n'a pas à décider si la rémunération des juges est adéquate. Il doit plutôt se concentrer sur la réponse du gouvernement et se demander si l'objectif du recours à une commission est atteint. Il faut suivre une analyse en trois étapes pour déterminer la rationalité de la réponse du gouvernement : (1) Le gouvernement a-t-il justifié par un motif légitime sa décision de s'écarter des recommandations de la commission? (2) Les motifs invoqués par le gouvernement ont-ils un fondement factuel raisonnable? (3) Dans l'ensemble, le mécanisme d'examen par une commission a-t-il été respecté et les objectifs du recours à une commission, à savoir préserver l'indépendance de la magistrature et dépoliticiser la fixation de la rémunération des juges, ont-ils été atteints? [29-31]

Si le tribunal saisi du contrôle judiciaire conclut que le recours à une commission ne s'est pas révélé efficace, la réparation appropriée consistera généralement à renvoyer l'affaire au gouvernement pour réexamen. Si les difficultés rencontrées sont attribuables à la commission, l'affaire peut lui être renvoyée. Les tribunaux devraient

recommendations binding unless the governing statutory scheme gives them that option. [44]

*New Brunswick*

Although the part of the Government's response questioning the Commission's mandate is not legitimate, the portion relating to the adequacy of the judges' existing salary and the excessiveness of the recommended raise meets the standard of rationality. First, the Government's reasons on these two points cannot be characterized as being purely political or as an attempt to avoid the process, and there is no suggestion that the Government has attempted to manipulate the judiciary. Second, the Government's response does not lack a reasonable factual foundation. While some parts of the response may appear dismissive, others have a rational basis. On the one hand, the Government's rejection of the recommended increase on the basis that it is excessive is amply supported by a reasonable factual foundation. On the other hand, the arguments in support of the adequacy of the current salary were not properly dealt with by the Commission. Consequently, the Government was justified in restating its position that the existing salary was sufficient to attract qualified candidates. The Government's reliance on this factual foundation was reasonable. Third, while the Government's justification for its departure from the recommendations is unsatisfactory in several respects, the response, viewed globally and with deference, shows that it took the process seriously. [67-69] [76] [81] [83]

The affidavits filed by the Government before the reviewing judge were admissible. Although all the reasons upon which the Government relies in rejecting the Commission's recommendations must be stated in its public response, these affidavits do not advance arguments that were not previously raised. They simply go into the specifics of the factual foundation relied upon by the Government. [62] [64]

*Ontario*

The Ontario government's reasons rejecting the Commission's optional pension recommendations pass the rationality test. The reasons outlined in the Government's response do not reveal political or discriminatory motivations or any improper motive. They reveal a consideration of the judicial office and an intention to deal with it appropriately. Also, Ontario relied upon a reasonable factual foundation by alleging the need for fiscal restraint and suggesting that no significant demographic change had occurred warranting a change to the pension plan structure. Lastly, in its

s'abstenir de rendre des ordonnances donnant force obligatoire aux recommandations, à moins d'y être autorisés par le régime législatif applicable. [44]

*Nouveau-Brunswick*

La partie de la réponse du gouvernement portant sur sa remise en question du mandat de la commission n'est pas légitime, mais la partie qui porte sur le caractère adéquat du traitement en vigueur pour les juges et sur le caractère excessif de la hausse recommandée satisfait à la norme de la rationalité. Premièrement, on ne peut pas affirmer que les motifs exposés par le gouvernement sur ces deux points soient purement politiques ou constituent une tentative d'éviter le recours à une commission, et rien n'indique qu'il essayait de manipuler la magistrature. Deuxièmement, la réponse du gouvernement a un fondement factuel raisonnable. Certaines parties peuvent sembler dénoter un manque d'égard, mais d'autres ont des assises rationnelles. D'une part, le rejet par le gouvernement de la hausse recommandée parce qu'elle est excessive est amplement justifié par un fondement factuel rationnel. D'autre part, la commission n'a pas analysé correctement les arguments en faveur du statu quo. Le gouvernement a donc eu raison de reformuler sa position selon laquelle le traitement en vigueur était suffisant pour attirer des candidats compétents. Il a eu raison de s'appuyer sur ce fondement factuel. Troisièmement, même si, à plusieurs égards, le gouvernement n'a pas justifié de façon satisfaisante sa décision de s'écarter des recommandations, sa réponse, examinée globalement et avec retenue, montre qu'il a pris au sérieux le processus. [67-69] [76] [81] [83]

Les affidavits déposés par le gouvernement devant le juge saisi du contrôle de révision sont admissibles. Bien que le gouvernement doive indiquer dans sa réponse publique tous les motifs sur lesquels il s'appuie pour rejeter les recommandations de la commission, ces affidavits ne contiennent aucun argument qu'il n'a pas déjà soulevé. Ils donnent tout simplement des détails sur le fondement factuel invoqué par le gouvernement. [62-64]

*Ontario*

Les motifs du gouvernement d'Ontario rejetant les recommandations facultatives de la commission en matière de pensions satisfont aux critères de la rationalité. Les motifs invoqués dans la réponse du gouvernement ne révèlent pas qu'ils sont dictés par des considérations politiques ou discriminatoires, ou qu'ils sont illégitimes. Ils dénotent un examen sérieux de la charge judiciaire et l'intention de prendre les mesures qui s'imposent. De plus, la province d'Ontario s'est appuyée sur un fondement factuel raisonnable en invoquant la nécessité d'effectuer des compressions

reasons, examined globally, Ontario has clearly respected the commission process, taken it seriously and given it a meaningful effect. Ontario's engagement of an accounting firm was not a distortion of the process but, rather, demonstrates Ontario's good faith and the serious consideration given to the Commission's recommendations. [95-101]

The admission of the accounting firm's affidavits was proper. These affidavits do not add a new position. They merely illustrate Ontario's commitment to taking the Commission's recommendations seriously. [103]

#### *Alberta*

The judicial independence of Justices of the Peace warrants the same degree of constitutional protection that is provided by an independent, objective commission. Since Alberta has already provided an independent commission process through the *Justices of the Peace Compensation Commission Regulation*, this process must be followed. [121]

Alberta's reasons for rejecting the specific level of salary increase satisfy the rationality test. The reasons do not reveal political or discriminatory motivations, and are therefore legitimate. They consider the overall level of increase recommended, comment upon the Government's responsibility to properly manage fiscal affairs, and examine various comparator groups. The reasons illustrate Alberta's desire to compensate its Justices of the Peace in a manner consistent with the nature of the office. They clearly state the reasons for variation and explain why Alberta attributed different weights to the comparator groups. Further, the factual basis upon which the Government sought to rely is indicated and its reliance is, for the most part, rational. In its reasons, Alberta discusses general fiscal policy, various comparator groups, and the roles and responsibilities of Justices of the Peace. Finally, viewed globally, it appears that the process of the Commission, as a consultative body created to depoliticize the issue of judicial remuneration, has been effective. [122-126] [128] [131]

#### *Quebec*

The Government's response does not meet the standard of rationality. While the response does not evidence any improper political purpose or intent to

budgétaires et en affirmant qu'aucun changement démographique important justifiant une modification de la structure du régime de retraite ne s'est produit. Enfin, dans ses motifs, examinés globalement, elle a clairement respecté le mécanisme d'examen par une commission, l'a pris au sérieux et lui a donné un effet concret. Le recours par la province aux services d'un cabinet d'expertise comptable n'a pas faussé le mécanisme. Au contraire, il démontre la bonne foi de la province et indique qu'elle a analysé en profondeur les recommandations de la commission. [95-101]

Les affidavits du cabinet d'expertise comptable ont été admis à bon droit. Ils n'apportent pas de nouveaux arguments. Ils illustrent simplement l'engagement de la province de prendre au sérieux les recommandations de la commission. [103]

#### *Alberta*

L'indépendance des juges de paix commande la même protection constitutionnelle que celle garantie par une commission indépendante et objective. Comme la province d'Alberta a déjà prévu un processus d'examen par une commission indépendante lorsqu'elle a adopté le règlement intitulé *Justices of the Peace Compensation Commission Regulation*, il faut suivre ce processus. [121]

Les motifs avancés par la province d'Alberta pour rejeter les hausses recommandées satisfont au critère de la « rationalité ». Ils ne révèlent pas qu'ils sont dictés par des considérations politiques ou discriminatoires; ils sont donc légitimes. Dans ses motifs, la province tient compte des hausses globales recommandées, commente l'obligation pour le gouvernement de gérer judicieusement les finances publiques et passe en revue divers groupes de référence. Les motifs illustrent la volonté de la province de rémunérer ses juges de paix en fonction de la nature de leur charge. Ils indiquent clairement les raisons des écarts et expliquent pourquoi la province a accordé un poids différent aux divers groupes de référence. De plus, le fondement factuel que voulait invoquer le gouvernement est indiqué et sa décision de s'y appuyer était pour l'essentiel rationnel. Dans ses motifs, la province d'Alberta aborde plusieurs questions, dont la politique budgétaire, les divers groupes de référence ainsi que les rôles et responsabilités des juges de paix. Enfin, globalement, il semble que le recours à la commission, en tant qu'organisme consultatif mis sur pied pour dépolitiser l'examen de la rémunération des juges, a été efficace. [122-126] [128] [131]

#### *Quebec*

La réponse du gouvernement ne satisfait pas à la norme de la rationalité. Même si elle ne dénote pas l'existence d'un objectif politique illégitime ni une intention

manipulate or influence the judiciary, it fails to address the Committee's most important recommendations and the justifications given for them. The Government appears to have been content to restate its original position before the Committee, and in particular the point that no substantial salary revision was warranted because the recommendations of the previous committee, which led to a substantial increase in judges' salaries, had just been implemented. Once the Committee had decided to conduct a broad review of the judicial compensation of provincial judges, as it was entitled to do, the constitutional principles governing the response required the Government to give full and careful attention to the recommendations and to the justifications given for them. The failure to do so impacted on the validity of the essentials of the response. [158-159] [162] [164]

With respect to the issue of salary parity for municipal court judges, the Government did not have to state the reasons for its agreement with recommendations which were well explained. Moreover, the Committee did not exceed its mandate or breach any principle of natural justice in examining the issue of parity. [166-168]

The appeal and the application for leave to intervene of the Conférence des juges municipaux du Québec should be allowed for the sole purpose of declaring that the response is also void in respect of the compensation of the judges of municipal courts to which the *Act respecting municipal courts* applies. The recommendations concerning the three groups of judges are closely linked, and the complete constitutional challenge launched by the other two groups of judges benefits the members of the Conférence. [169-170]

#### Cases Cited

**Applied:** *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3; *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373; **referred to:** *Valente v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673; *Beauregard v. Canada*, [1986] 2 S.C.R. 56; *Ell v. Alberta*, [2003] 1 S.C.R. 857, 2003 SCC 35; *Mackin v. New Brunswick (Minister of Finance)*, [2002] 1 S.C.R. 405, 2002 SCC 13; *Conférence des juges du Québec v. Québec (Procureure générale)*, [2000] R.J.Q. 744; *Conférence des juges du Québec v. Québec (Procureure générale)*, [2000] R.J.Q. 2803.

#### Statutes and Regulations Cited

*Act respecting municipal courts*, R.S.Q., c. C-72.01.  
 Alberta Order in Council, 174/2000, s. 2, Sch. 1, 6, 7.  
*Courts of Justice Act*, R.S.O. 1990, c. C.43, Schedule (Appendix A of Framework Agreement), para. 28.

de manipuler ou d'influencer la magistrature, elle ne tient pas compte des recommandations les plus importantes du comité et de leur justification. Le gouvernement semble s'être contenté de reformuler la position initiale qu'il avait adoptée devant le comité et, en particulier, le fait qu'aucune révision en profondeur n'était justifiée, car les recommandations du comité précédent — dont l'application avait donné lieu à une forte augmentation du traitement des juges — venaient juste d'être mises en œuvre. Une fois que le comité a décidé d'effectuer un vaste examen de la rémunération des juges provinciaux — comme c'était son droit —, les principes constitutionnels régissant la réponse du gouvernement obligeaient celui-ci à porter toute son attention sur les recommandations et leur justification. Son omission à cet égard se répercutait sur la validité de l'essentiel de la réponse. [158-159] [162] [164]

En ce qui concerne la parité salariale pour les juges des cours municipales, le gouvernement n'avait pas à justifier sa décision de souscrire à des recommandations déjà bien expliquées. De plus, le comité n'a pas outrepassé son mandat et n'a violé aucun principe de justice naturelle en examinant la question de la parité. [166-168]

Le pourvoi de la Conférence des juges municipaux du Québec est accueilli et leur demande d'autorisation d'intervenir est autorisée, à seule fin de déclarer que la réponse est également annulée en ce qui concerne la rémunération des juges des cours municipales auxquelles s'applique la *Loi sur les cours municipales*. Les recommandations visant les trois groupes de juges sont étroitement liées et la contestation constitutionnelle engagée par les deux autres groupes de juges profite aux membres de la Conférence. [169-170]

#### Jurisprudence

**Arrêts appliqués :** *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3; *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373; **arrêts mentionnés :** *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673; *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56; *Ell c. Alberta*, [2003] 1 R.C.S. 857, 2003 CSC 35; *Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances)*, [2002] 1 R.C.S. 405, 2002 CSC 13; *Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureure générale)*, [2000] R.J.Q. 744; *Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureure générale)*, [2000] R.J.Q. 2803.

#### Lois et règlements cités

Alberta Order in Council, 174/2000, art. 2, ann. 1, 6, 7.  
*Judicature Act*, R.S.A. 1980, ch. J-1 [mod. 1998, ch. 18].



*Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice); Assoc. des juges de l'Ontario c. Ontario (Conseil de gestion); Bodner c. Alberta; Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureur général); Minc c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 44

[2005] 2 R.C.S.

ASSOC. DES JUGES DE LA COUR PROV. DU N.-B. c. N.-B.

297

*Courts of Justice Act*, R.S.Q., c. T-16 [am. 1997, c. 84], ss. 246.29, 246.30, 246.31, 246.42, 246.43, 246.44.

*Judicature Act*, R.S.A. 1980, c. J-1 [am. 1998, c. 18].

*Justices of the Peace Compensation Commission Regulation*, Alta. Reg. 8/2000, ss. 3(1), 5(1), 16, 21(2).

*Provincial Court Act*, R.S.N.B. 1973, c. P-21, s. 22.03(1), (6).

*Justices of the Peace Compensation Commission Regulation*, Alta. Reg. 8/2000, art. 3(1), 5(1), 16, 21(2).

*Loi sur la Cour provinciale*, L.R.N.-B. 1973, ch. P-21, art. 22.03(1), (6).

*Loi sur les cours municipales*, L.R.Q., ch. C-72.01.

*Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.O. 1990, ch. C.43, annexe (appendice A de la convention cadre), art. 28.

*Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.Q., ch. T-16 [mod. 1997, ch. 84], art. 246.29, 246.30, 246.31, 246.42, 246.43, 246.44.

APPEAL from a judgment of the New Brunswick Court of Appeal (Turnbull, Larlee and Robertson JJ.A.) (2003), 231 D.L.R. (4th) 38, 260 N.B.R. (2d) 201, 5 Admin. L.R. (4th) 45, 40 C.P.C. (5th) 207, [2003] N.B.J. No. 321 (QL), 2003 NBCA 54, affirming a decision of Boisvert J. (2002), 213 D.L.R. (4th) 329, 249 N.B.R. (2d) 275, 42 Admin. L.R. (3d) 275, [2002] N.B.J. No. 156 (QL), 2002 NBQB 156. Appeal dismissed.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (O'Connor A.C.J.O. and Borins and MacPherson JJ.A.) (2003), 67 O.R. (3d) 641, 233 D.L.R. (4th) 711, 8 Admin. L.R. (4th) 222, 38 C.C.P.B. 118, 112 C.R.R. (2d) 58, [2003] O.J. No. 4155 (QL), affirming a decision of O'Driscoll, Then and Dunnet JJ. (2002), 58 O.R. (3d) 186, 157 O.A.C. 367, 33 C.C.P.B. 83, [2002] O.J. No. 533 (QL). Appeal dismissed.

APPEAL from a judgment of the Alberta Court of Appeal (Côté, Picard and Paperny JJ.A.) (2002), 222 D.L.R. (4th) 284, 16 Alta. L.R. (4th) 244, 317 A.R. 112, 284 W.A.C. 112, 36 C.P.C. (5th) 1, [2003] 9 W.W.R. 637, [2002] A.J. No. 1428 (QL), 2002 ABCA 274, affirming a decision of Clark J. (2001), 93 Alta. L.R. (3d) 358, 296 A.R. 22, 10 C.P.C. (5th) 157, [2001] 10 W.W.R. 444, [2001] A.J. No. 1033 (QL), 2001 ABQB 650, with supplementary reasons (2001), 3 Alta. L.R. (4th) 59, 300 A.R. 170, 19 C.P.C. (5th) 242, [2002] 8 W.W.R. 152, [2001] A.J. No. 1565 (QL), 2001 ABQB 960. Appeal allowed.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Robert C.J.Q. and Brossard, Proulx, Rousseau-Houle and Morissette JJ.A.), [2004] R.J.Q.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick (les juges Turnbull, Larlee et Robertson) (2003), 231 D.L.R. (4th) 38, 260 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 201, 5 Admin. L.R. (4th) 45, 40 C.P.C. (5th) 207, [2003] A.N.-B. n<sup>o</sup> 321 (QL), 2003 NBCA 54, qui a confirmé un jugement du juge Boisvert (2002), 213 D.L.R. (4th) 329, 249 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 275, 42 Admin. L.R. (3d) 275, [2002] A.N.-B. n<sup>o</sup> 156 (QL), 2002 NBQB 156. Pourvoi rejeté.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (le juge en chef adjoint O'Connor et les juges Borins et MacPherson) (2003), 67 O.R. (3d) 641, 233 D.L.R. (4th) 711, 8 Admin. L.R. (4th) 222, 38 C.C.P.B. 118, 112 C.R.R. (2d) 58, [2003] O.J. No. 4155 (QL), qui a confirmé un jugement des juges O'Driscoll, Then et Dunnet (2002), 58 O.R. (3d) 186, 157 O.A.C. 367, 33 C.C.P.B. 83, [2002] O.J. No. 533 (QL). Pourvoi rejeté.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta (les juges Côté, Picard et Paperny) (2002), 222 D.L.R. (4th) 284, 16 Alta. L.R. (4th) 244, 317 A.R. 112, 284 W.A.C. 112, 36 C.P.C. (5th) 1, [2003] 9 W.W.R. 637, [2002] A.J. No. 1428 (QL), 2002 ABCA 274, qui a confirmé un jugement du juge Clark (2001), 93 Alta. L.R. (3d) 358, 296 A.R. 22, 10 C.P.C. (5th) 157, [2001] 10 W.W.R. 444, [2001] A.J. No. 1033 (QL), 2001 ABQB 650, avec motifs supplémentaires (2001), 3 Alta. L.R. (4th) 59, 300 A.R. 170, 19 C.P.C. (5th) 242, [2002] 8 W.W.R. 152, [2001] A.J. No. 1565 (QL), 2001 ABQB 960. Pourvoi accueilli.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec (le juge en chef Robert et les juges Brossard, Proulx, Rousseau-Houle et Morissette),

*Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice); Assoc. des juges de l'Ontario c. Ontario (Conseil de gestion); Bodner c. Alberta; Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureur général); Minc c. Québec (Procureur général), 2005 CSC 44*

1450, [2004] Q.J. No. 6622 (QL), affirming a decision of Guibault J., [2003] R.J.Q. 1488, [2003] Q.J. No. 3947 (QL). Appeal dismissed.

APPEALS from judgments of the Quebec Court of Appeal (Robert C.J.Q. and Brossard, Proulx, Rousseau-Houle and Morissette J.J.A.), [2004] R.J.Q. 1475, [2004] Q.J. No. 6626 (QL) and [2004] Q.J. No. 6625 (QL), reversing a decision of Guibault J., [2003] R.J.Q. 1510, [2003] Q.J. No. 3948 (QL). Appeals dismissed.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Robert C.J.Q. and Brossard, Proulx, Rousseau-Houle and Morissette J.J.A.), [2004] R.J.Q. 1450, [2004] Q.J. No. 6622 (QL), dismissing the intervention of the Conférence des juges municipaux du Québec. Appeal allowed in part.

*Susan Dawes and Robb Tonn*, for the appellants the Provincial Court Judges' Association of New Brunswick, the Honourable Judge Michael McKee and the Honourable Judge Steven Hutchinson.

*Gaétan Migneault and Nancy Forbes*, for the respondent Her Majesty the Queen in Right of the Province of New Brunswick, as represented by the Minister of Justice.

*C. Michael Mitchell and Steven M. Barrett*, for the appellants the Ontario Judges' Association, the Ontario Family Law Judges' Association and the Ontario Provincial Court (Civil Division) Judges' Association, and the intervener the Ontario Conference of Judges.

*Lori R. Sterling, Sean Hanley and Arif Virani*, for the respondent Her Majesty the Queen in Right of the Province of Ontario, as represented by the Chair of Management Board.

*Phyllis A. Smith, Q.C., Kurt Sandstrom and Scott Chen*, for the appellants Her Majesty the Queen in Right of Alberta and the Lieutenant Governor in Council.

[2004] R.J.Q. 1450, [2004] J.Q. n° 6622 (QL), qui a confirmé un jugement du juge Guibault, [2003] R.J.Q. 1488, [2003] J.Q. n° 3947 (QL). Pourvoi rejeté.

POURVOIS contre des arrêts de la Cour d'appel du Québec (le juge en chef Robert et les juges Brossard, Proulx, Rousseau-Houle et Morissette), [2004] R.J.Q. 1475, [2004] J.Q. n° 6626 (QL) et [2004] J.Q. n° 6625 (QL), qui ont infirmé un jugement du juge Guibault, [2003] R.J.Q. 1510, [2003] J.Q. n° 3948 (QL). Pourvois rejetés.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec (le juge en chef Robert et les juges Brossard, Proulx, Rousseau-Houle et Morissette), [2004] R.J.Q. 1450, [2004] J.Q. n° 6622 (QL), qui a rejeté la demande d'intervention de la Conférence des juges municipaux du Québec. Pourvoi accueilli en partie.

*Susan Dawes et Robb Tonn*, pour les appelants l'Association des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick, l'honorable juge Michael McKee et l'honorable juge Steven Hutchinson.

*Gaétan Migneault et Nancy Forbes*, pour l'intimée Sa Majesté la Reine du chef de la province du Nouveau-Brunswick, représentée par le ministre de la Justice.

*C. Michael Mitchell et Steven M. Barrett*, pour les appelantes l'Association des juges de l'Ontario, l'Association ontarienne des juges du droit de la famille et Ontario Provincial Court (Civil Division) Judges' Association, et l'intervenante la Conférence des juges de l'Ontario.

*Lori R. Sterling, Sean Hanley et Arif Virani*, pour l'intimée Sa Majesté la Reine du chef de la province de l'Ontario, représentée par le président du Conseil de gestion.

*Phyllis A. Smith, c.r., Kurt Sandstrom et Scott Chen*, pour les appelants Sa Majesté la Reine du chef de l'Alberta et le Lieutenant-gouverneur en conseil.

*Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice); Assoc. des juges de l'Ontario c. Ontario (Conseil de gestion); Bodner c. Alberta; Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureur général); Minc c. Québec (Procureur général), 2005 CSC 44*

[2005] 2 R.C.S.

ASSOC. DES JUGES DE LA COUR PROV. DU N.-B. c. N.-B.

299

*Alan D. Hunter, Q.C., and S. L. Martin, Q.C.,* for the respondents Chereda Bodner et al.

*Claude-Armand Sheppard, Annick Bergeron and Brigitte Bussièrès,* for the appellant/respondent/intervener the Attorney General of Quebec and the appellant the Minister of Justice of Quebec.

*Raynold Langlois, Q.C., and Chantal Chatelain,* for the respondent/intervener Conférence des juges du Québec, the respondents Maurice Abud et al., and the intervener the Canadian Association of Provincial Court Judges.

*William J. Atkinson and Michel Gagné,* for the respondents Morton S. Minc et al.

*André Gauthier and Raymond Nepveu,* for the appellant Conférence des juges municipaux du Québec.

*Robert J. Frater and Anne M. Turley,* for the intervener the Attorney General of Canada.

*Janet Minor, Sean Hanley and Arif Virani,* for the intervener the Attorney General of Ontario.

*Gaëtan Migneault,* for the intervener the Attorney General of New Brunswick.

*George H. Copley, Q.C., and Jennifer Button,* for the intervener the Attorney General of British Columbia.

*Graeme G. Mitchell, Q.C.,* for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

*Kurt Sandstrom,* for the intervener the Attorney General of Alberta.

*F. William Johnson, Q.C.,* for the intervener the Canadian Bar Association.

*Louis Masson, Michel Paradis and Valerie Jordi,* for the intervener the Federation of Law Societies of Canada.

*Pierre Bienvenu,* for the intervener the Canadian Superior Court Judges Association.

*Alan D. Hunter, c.r., et S. L. Martin, c.r.,* pour les intimés Chereda Bodner et autres.

*Claude-Armand Sheppard, Annick Bergeron et Brigitte Bussièrès,* pour l'appellant/intimé/intervenant le procureur général du Québec et l'appellant le ministre de la Justice du Québec.

*Raynold Langlois, c.r., et Chantal Chatelain,* pour l'intimée/intervenante la Conférence des juges du Québec, les intimés Maurice Abud et autres, et l'intervenante l'Association canadienne des juges de cours provinciales.

*William J. Atkinson et Michel Gagné,* pour les intimés Morton S. Minc et autres.

*André Gauthier et Raymond Nepveu,* pour l'appelante la Conférence des juges municipaux du Québec.

*Robert J. Frater et Anne M. Turley,* pour l'intervenant le procureur général du Canada.

*Janet Minor, Sean Hanley et Arif Virani,* pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

*Gaëtan Migneault,* pour l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

*George H. Copley, c.r., et Jennifer Button,* pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

*Graeme G. Mitchell, c.r.,* pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

*Kurt Sandstrom,* pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

*F. William Johnson, c.r.,* pour l'intervenante l'Association du Barreau canadien.

*Louis Masson, Michel Paradis et Valerie Jordi,* pour l'intervenante la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada.

*Pierre Bienvenu,* pour l'intervenante l'Association canadienne des juges des cours supérieures.

*Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice); Assoc. des juges de l'Ontario c. Ontario (Conseil de gestion); Bodner c. Alberta; Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureur général); Minc c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 44

*Paul B. Schabas and Catherine Beagan Flood*,  
for the intervener the Association of Justices of the  
Peace of Ontario.

Written submissions only by *W. S. Bernardino, Q.C.*,  
for the intervener the Judicial Justices  
Association of British Columbia.

The following is the judgment delivered by

THE COURT —

I. Introduction

1 These appeals again raise the important question  
of judicial independence and the need to maintain  
independence both in fact and in public perception.  
Litigants who engage our judicial system should  
be in no doubt that they are before a judge who is  
demonstrably independent and is motivated only by  
a search for a just and principled result.

2 The concept of judicial independence has evolved  
over time. Indeed, “[c]onceptions have changed over  
the years as to what ideally may be required in the  
way of substance and procedure for securing judicial  
independence . . . . Opinions differ on what is neces-  
sary or desirable, or feasible”: *Valente v. The Queen*,  
[1985] 2 S.C.R. 673, at p. 692, *per* Le Dain J.

3 This evolution is evident in the context of judicial  
remuneration. In *Valente*, at p. 706, Le Dain J. held  
that what was essential was not that judges’ remu-  
neration be established by an independent com-  
mittee, but that a provincial court judge’s right to  
a salary be established by law. By 1997 this state-  
ment had proved to be incomplete and inadequate.  
In *Reference re Remuneration of Judges of the  
Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997]  
3 S.C.R. 3 (“*Reference*”), this Court held that inde-  
pendent commissions were required to improve the  
process designed to ensure judicial independence  
but that the commissions’ recommendations need

*Paul B. Schabas et Catherine Beagan Flood*,  
pour l’intervenante l’Association des juges de paix  
de l’Ontario.

Argumentation écrite seulement par *W. S. Bernardino, c.r.*,  
pour l’intervenante Judicial Justices  
Association of British Columbia.

Version française du jugement rendu par

LA COUR —

I. Introduction

Les présents pourvois soulèvent encore une  
fois l’importante question de l’indépendance de la  
magistrature, y compris la nécessité de préserver  
cette indépendance tant dans les faits que dans la  
perception du public. Il doit être hors de doute pour  
les parties qui font appel à notre système judiciaire  
que le juge chargé d’instruire leur affaire est mani-  
festement indépendant et que son seul objectif est la  
recherche d’une solution juste et conforme aux prin-  
cipes.

La notion d’indépendance de la magistrature  
a évolué avec le temps. En effet, « [I]es idées ont  
évolué au cours des années sur ce qui idéalement  
peut être requis, sur le plan du fond comme sur celui  
de la procédure, pour assurer une indépendance  
judiciaire [. . .] Les opinions diffèrent sur ce qui est  
nécessaire ou souhaitable, ou encore réalisable »  
(*Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673, p. 692, le  
juge Le Dain).

Cette évolution est manifeste dans le contexte  
de la rémunération des juges. Dans *Valente*, p. 706,  
le juge Le Dain a précisé que l’essentiel était non  
pas que la rémunération des juges soit fixée par  
un comité indépendant, mais que la loi prévoit le  
droit du juge de cour provinciale à un traitement.  
En 1997, il est devenu clair qu’il ne suffisait plus de  
laisser au corps législatif le soin de fixer le salaire  
des juges. Dans le *Renvoi relatif à la rémunération  
des juges de la Cour provinciale de l’Île-du-Prince-  
Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3 (« *Renvoi* »), la Cour a  
statué qu’il fallait recourir à des commissions indé-  
pendantes pour améliorer le mécanisme permettant

not be binding. These commissions were intended to remove the amount of judges' remuneration from the political sphere and to avoid confrontation between governments and the judiciary. The *Reference* has not provided the anticipated solution, and more is needed.

## II. General Principles

### A. *The Principle of Judicial Independence*

The basis for the principle of judicial independence can be found in both our common law and the Canadian Constitution; see *Beauregard v. Canada*, [1986] 2 S.C.R. 56, at pp. 70-73; *Ell v. Alberta*, [2003] 1 S.C.R. 857, 2003 SCC 35, at paras. 18-23. Judicial independence has been called "the lifeblood of constitutionalism in democratic societies" (*Beauregard*, at p. 70), and has been said to exist "for the benefit of the judged, not the judges" (*Ell*, at para. 29). Independence is necessary because of the judiciary's role as protector of the Constitution and the fundamental values embodied in it, including the rule of law, fundamental justice, equality and preservation of the democratic process; *Beauregard*, at p. 70.

There are two dimensions to judicial independence, one individual and the other institutional. The individual dimension relates to the independence of a particular judge. The institutional dimension relates to the independence of the court the judge sits on. Both dimensions depend upon objective standards that protect the judiciary's role: *Valente*, at p. 687; *Beauregard*, at p. 70; *Ell*, at para. 28.

The judiciary must both be and be seen to be independent. Public confidence depends on both these requirements being met: *Valente*, at p. 689. "Judicial independence serves not as an end in itself, but as a means to safeguard our constitutional order and to maintain public confidence in the administration of justice": *Ell*, at para. 29.

de garantir l'indépendance de la magistrature, mais qu'il n'était pas nécessaire de donner un caractère obligatoire à leurs recommandations. La création de ces commissions avait pour but de dépolitiser le mécanisme d'examen de la rémunération et d'éviter un affrontement entre les gouvernements et la magistrature. Le *Renvoi* n'a toutefois pas apporté la solution espérée et il faut maintenant aller plus loin.

## II. Principes généraux

### A. *Le principe de l'indépendance de la magistrature*

Le principe de l'indépendance de la magistrature tire ses origines à la fois de la common law et de la Constitution canadienne; voir *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56, p. 70-73; *Ell c. Alberta*, [2003] 1 R.C.S. 857, 2003 CSC 35, par. 18-23. On a qualifié l'indépendance de la magistrature d'« élément vital du caractère constitutionnel des sociétés démocratiques » (*Beauregard*, p. 70) qui « existe au profit de la personne jugée et non des juges » (*Ell*, par. 29). L'indépendance est essentielle en raison du rôle des juges en tant que protecteurs de la Constitution et des valeurs fondamentales qui s'y trouvent, notamment la primauté du droit, la justice fondamentale, l'égalité et la préservation du processus démocratique (*Beauregard*, p. 70).

L'indépendance de la magistrature comporte deux dimensions : l'indépendance individuelle d'un juge et l'indépendance institutionnelle de la cour qu'il préside. Ces deux dimensions sont tributaires de l'existence des normes objectives qui préservent le rôle des juges (*Valente*, p. 687; *Beauregard*, p. 70; *Ell*, par. 28).

Les juges doivent non seulement être indépendants, mais aussi être perçus comme tels. La confiance du public repose sur ces deux conditions (*Valente*, p. 689). « L'indépendance judiciaire est non pas une fin en soi, mais un moyen de préserver notre ordre constitutionnel et de maintenir la confiance du public dans l'administration de la justice » (*Ell*, par. 29).

4

5

6

*Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice); Assoc. des juges de l'Ontario c. Ontario (Conseil de gestion); Bodner c. Alberta; Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureur général); Minc c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 44

- 7 The components of judicial independence are: security of tenure, administrative independence and financial security; see *Valente*, at pp. 694, 704 and 708; the *Reference*, at para. 115; *Ell*, at para. 28.
- 8 The *Reference*, at paras. 131-35, states that financial security embodies three requirements. First, judicial salaries can be maintained or changed only by recourse to an independent commission. Second, no negotiations are permitted between the judiciary and the government. Third, salaries may not fall below a minimum level.
- 9 The *Reference* arose when salaries of Provincial Court judges in Prince Edward Island were statutorily reduced as part of the government's budget deficit reduction plan. Following this reduction, numerous accused challenged the constitutionality of their proceedings in Provincial Court alleging that the court had lost its status as an independent and impartial tribunal. Similar cases involving Provincial Court judges in other provinces were joined in the *Reference*. Prior to the *Reference*, salary review was between Provincial Court judges, or their association, and the appropriate minister of the provincial Crown. Inevitably, disagreements arose.
- 10 The often spirited wage negotiations and the resulting public rhetoric had the potential to deleteriously affect the public perception of judicial independence. However independent judges were in fact, the danger existed that the public might think they could be influenced either for or against the government because of issues arising from salary negotiations. The *Reference* reflected the goal of avoiding such confrontations. Lamer C.J.'s hope was to "depoliticize" the relationship by changing the methodology for determining judicial remuneration (para. 146).
- 11 Compensation commissions were expected to become the forum for discussion, review and recommendations on issues of judicial compensation. Although not binding, their recommendations, it
- Les composantes de l'indépendance de la magistrature sont l'inamovibilité, l'indépendance administrative et la sécurité financière (voir *Valente*, p. 694, 704 et 708; le *Renvoi*, par. 115; *Ell*, par. 28).
- Le *Renvoi* précise que la sécurité financière comporte trois éléments (par. 131-135). Premièrement, il faut recourir à une commission indépendante pour maintenir ou modifier les traitements des juges. Deuxièmement, les négociations sont interdites entre la magistrature et le gouvernement. Troisièmement, les traitements ne peuvent être abaissés sous un seuil minimum.
- Le *Renvoi* découle de la réduction des traitements des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard que le gouvernement a imposée par voie législative dans le cadre de son programme de réduction du déficit budgétaire. À la suite de cette réduction, de nombreux accusés ont attaqué la constitutionnalité des procédures intentées contre eux en Cour provinciale, affirmant que la cour avait perdu sa qualité de tribunal indépendant et impartial. Des affaires similaires auxquelles sont parties des juges d'autres cours provinciales sont jointes au *Renvoi*. Avant cet arrêt, la révision des salaires s'effectuait entre les juges des cours provinciales, ou leur association, et le ministre provincial compétent. Des différends ont inévitablement surgi.
- Les négociations salariales souvent vigoureuses et la rhétorique publique qui en résultait étaient susceptibles de nuire à la perception qu'a le public de l'indépendance de la magistrature. Malgré l'indépendance réelle des juges, il existait un danger que le public perçoive les juges comme susceptibles de se laisser influencer en faveur ou défaveur du gouvernement à cause de problèmes découlant des négociations salariales. Le *Renvoi* traduisait l'intention d'éviter de tels affrontements. Le juge en chef Lamer espérait « dépolitiser » les rapports en changeant la méthode de détermination de la rémunération des juges (par. 146).
- Les commissions de rémunération étaient appelées à devenir des forums de discussion, d'examen et de recommandation pour les questions relatives à la rémunération des juges. On espérait que leurs

was hoped, would lead to an effective resolution of salary and related issues. Courts would avoid setting the amount of judicial compensation, and provincial governments would avoid being accused of manipulating the courts for their own purposes.

Those were the hopes, but they remain unfulfilled. In some provinces and at the federal level, judicial commissions appear, so far, to be working satisfactorily. In other provinces, however, a pattern of routine dismissal of commission reports has resulted in litigation. Instead of diminishing friction between judges and governments, the result has been to exacerbate it. Direct negotiations no longer take place but have been replaced by litigation. These regrettable developments cast a dim light on all involved. In order to avoid future conflicts such as those at issue in the present case, the principles of the compensation commission process elaborated in the *Reference* must be clarified.

B. *The Fundamental Principles of the Commission Process*

The principles stated in the *Reference* remain valid. The *Reference* focussed on three themes: the nature of compensation commissions and their recommendations; the obligation of the government to respond; and the scope of judicial review of the government's response and the related remedies.

(1) The Nature of the Compensation Commission and Its Recommendations

The *Reference* laid the groundwork to ensure that provincial court judges are independent from governments by precluding salary negotiations between them and avoiding any arbitrary interference with judges' remuneration. The commission process is an "institutional sieve" (*Reference*, at paras. 170, 185 and 189) — a structural separation between the government and the judiciary. The process is neither

recommandations, même si elles n'avaient pas un caractère obligatoire, permettraient de régler efficacement la question salariale et des questions connexes. Les tribunaux n'auraient pas à fixer le montant de la rémunération des juges et les gouvernements provinciaux ne seraient pas accusés de manipuler les tribunaux à leurs propres fins.

Tels étaient les espoirs, mais ils ne se sont pas réalisés. Dans certaines provinces et au niveau fédéral, les commissions judiciaires semblent jusqu'à maintenant fonctionner de façon satisfaisante. Dans d'autres provinces, toutefois, le rejet systématique des rapports des commissions a donné lieu à des poursuites. Loin de diminuer, les frictions entre les juges et les gouvernements se sont envenimées. Il n'y a plus de négociations directes, celles-ci ayant été remplacées par des litiges. Ces événements regrettables donnent une piètre image de ceux qui y sont associés. Il convient de clarifier les principes fondamentaux du recours à une commission de rémunération formulés dans le *Renvoi*, afin de prévenir les conflits comme ceux dont il est question en l'espèce.

B. *Les principes fondamentaux du recours à une commission*

Les principes énoncés dans le *Renvoi* demeurent valables. Le *Renvoi* s'articule autour de trois thèmes : la nature des commissions de rémunération et leurs recommandations; l'obligation pour le gouvernement de répondre aux recommandations et la portée du contrôle judiciaire de la réponse du gouvernement; et les réparations susceptibles d'être accordées.

(1) La nature des commissions de rémunération et leurs recommandations

Le *Renvoi* a établi le mécanisme qui permet d'assurer l'indépendance des juges des cours provinciales par rapport aux gouvernements en empêchant les négociations salariales entre les deux parties ainsi que les interventions arbitraires dans la rémunération des juges. Les commissions servent de « crible institutionnel » (*Renvoi*, par. 170, 185 et 189) — de séparation organisationnelle entre le

12

13

14

adjudicative interest arbitration nor judicial decision making. Its focus is on identifying the appropriate level of remuneration for the judicial office in question. All relevant issues may be addressed. The process is flexible and its purpose is not simply to “update” the previous commission’s report. However, in the absence of reasons to the contrary, the starting point should be the date of the previous commission’s report.

gouvernement et la magistrature. Elles n’agissent pas à titre d’arbitre de différends ni à titre de tribunal judiciaire. Elles remplissent essentiellement la fonction de déterminer le niveau de rémunération approprié pour la charge judiciaire en cause. Elles peuvent examiner toutes les questions pertinentes. Le mécanisme est souple et le rôle de la commission ne consiste pas simplement à « mettre à jour » le rapport de la commission précédente. Toutefois, en l’absence de raisons dans le sens contraire, le point de départ de l’examen demeure la date du rapport de la commission précédente.

15 Each commission must make its assessment in its own context. However, this rule does not mean that each new compensation commission operates in a void, disregarding the work and recommendations of its predecessors. The reports of previous commissions and their outcomes form part of the background and context that a new compensation committee should consider. A new commission may very well decide that, in the circumstances, its predecessors conducted a thorough review of judicial compensation and that, in the absence of demonstrated change, only minor adjustments are necessary. If on the other hand, it considers that previous reports failed to set compensation and benefits at the appropriate level due to particular circumstances, the new commission may legitimately go beyond the findings of the previous commission, and after a careful review, make its own recommendations on that basis.

Chaque commission doit procéder à son évaluation dans son propre contexte. Toutefois, cela ne signifie pas que chaque nouvelle commission de rémunération opère dans le vide, sans tenir compte des travaux et des recommandations de ses prédécesseurs. Les rapports des commissions antérieures et les suites qui leur ont été données font partie des éléments et du contexte dont la nouvelle commission de rémunération doit tenir compte. La nouvelle commission peut très bien décider que, dans les circonstances, ses prédécesseurs ont effectué un examen complet de la question de la rémunération des juges et que, en l’absence de preuves démontrant un changement, seuls des rajustements mineurs s’imposent. Par contre, si elle estime que les rapports antérieurs n’ont pas fixé un niveau approprié pour les traitements et avantages en raison de circonstances particulières, elle peut légitimement aller plus loin que les conclusions de la commission précédente et, après une analyse minutieuse, formuler ses propres recommandations.

16 It is a constitutional requirement that commissions be independent, objective and effective. One requirement for independence is that commission members serve for a fixed term which may vary in length. Appointments to a commission are not entrusted exclusively to any one of the branches of government. The appointment process itself should be flexible. The commission’s composition is legislated but it must be representative of the parties.

C’est une exigence constitutionnelle que les commissions soient indépendantes, objectives et efficaces. L’exigence d’indépendance suppose que le mandat des membres de la commission est à durée déterminée variable. Les nominations à une commission ne relèvent pas exclusivement de l’un des trois pouvoirs du gouvernement. Le processus de nomination doit être souple. La composition des commissions est établie par la loi, mais elle doit être représentative des parties.

17 The commission must objectively consider the submissions of all parties and any relevant factors

La commission doit examiner objectivement les arguments de toutes les parties et tenir compte des



identified in the enabling statute and regulations. Its recommendations must result from a fair and objective hearing. Its report must explain and justify its position.

A number of criteria that must be met to ensure effectiveness are identified in the *Reference*. Once the process has started, the commission must meet promptly and regularly. As well there must be no change in remuneration until the commission has made its report public and sent it to the government. The commission's work must have a "meaningful effect" on the process of determining judicial remuneration (*Reference*, at para. 175).

What is a "meaningful effect"? Some of the appellants submit that "meaningful effect" means a binding effect on the government. A number of Attorneys General, by contrast, submit that "meaningful effect" requires a public and open process of recommendation and response. They urge that governments be permitted to depart from the report for a rational reason, but not to manipulate the judiciary. The essence of this appeal depends on whether "meaningful effect" means a binding effect or refers to an open process. For the reasons that follow, we conclude that it is the latter.

"Meaningful effect" does not mean binding effect. In the *Reference*, the Court addressed this question and stated that a recommendation could be effective without being binding. It held that the Constitution does not require that commission reports be binding, as decisions about the allocation of public resources belong to legislatures and to the executive (para. 176).

A commission's report is consultative. The government may turn it into something more. Unless the legislature provides that the report is binding, the government retains the power to depart from the

facteurs pertinents énoncés dans la loi habilitante et ses règlements d'application. Elle doit formuler ses recommandations après la tenue d'une audience équitable et objective. Elle doit expliquer et justifier sa position dans son rapport.

Le *Renvoi* énonce plusieurs critères auxquels les commissions doivent satisfaire pour assurer l'efficacité du mécanisme. Une fois celui-ci enclenché, les membres de la commission doivent se réunir rapidement et régulièrement. De plus, aucune modification ne peut être apportée à la rémunération des juges tant que la commission n'a pas rendu public son rapport et ne l'a pas transmis au gouvernement. Les travaux de la commission doivent avoir un « effet concret » sur la détermination de la rémunération des juges (*Renvoi*, par. 175).

Qu'entend-on par « effet concret »? Selon certains des appelants, il s'agit d'un effet obligatoire pour le gouvernement. Par contre, des procureurs généraux ont soutenu que cette expression exige que les recommandations et les réponses soient faites dans le cadre d'un mécanisme public et transparent. Ils demandent instamment que les gouvernements soient autorisés à s'écarter du rapport pour un motif rationnel, mais non pour manipuler la magistrature. Il s'agit essentiellement ici de savoir si « effet concret » s'entend d'un effet obligatoire ou d'un mécanisme transparent. Pour les motifs qui suivent, nous concluons que c'est le deuxième sens qui s'applique.

« Effet concret » ne signifie pas effet obligatoire. La Cour a examiné cette question dans le *Renvoi*, où elle a statué qu'une recommandation pourrait produire des effets sans pour autant avoir un caractère obligatoire. Elle a conclu que la Constitution n'exige pas que les rapports des commissions aient un caractère obligatoire, car les décisions concernant l'affectation des ressources publiques relèvent de la compétence de l'assemblée législative et de l'exécutif (par. 176).

Les rapports des commissions ont valeur d'avis. Le gouvernement peut toutefois étendre leur portée. Sauf si l'assemblée législative donne force obligatoire aux recommandations de la commission, le

18

19

20

21

commission's recommendations as long as it justifies its decision with rational reasons. These rational reasons must be included in the government's response to the commission's recommendations.

(2) The Government's Response to the Recommendations

22 If the government departs from the commission's recommendations, the *Reference* requires that it respond to the recommendations. Uncertainties about the nature and scope of the governments' responses are the cause of this litigation. Absent statutory provisions to the contrary, the power to determine judicial compensation belongs to governments. That power, however, is not absolute.

23 The commission's recommendations must be given weight. They have to be considered by the judiciary and the government. The government's response must be complete, must respond to the recommendations themselves and must not simply reiterate earlier submissions that were made to and substantively addressed by the commission. The emphasis at this stage is on what the commission has recommended.

24 The response must be tailored to the commission's recommendations and must be "legitimate" (*Reference*, at paras. 180-83), which is what the law, fair dealing and respect for the process require. The government must respond to the commission's recommendations and give legitimate reasons for departing from or varying them.

25 The government can reject or vary the commission's recommendations, provided that legitimate reasons are given. Reasons that are complete and that deal with the commission's recommendations in a meaningful way will meet the standard of rationality. Legitimate reasons must be compatible with the common law and the Constitution. The government must deal with the issues at stake in good faith. Bald expressions of rejection or disapproval are inadequate. Instead, the reasons must show that the

gouvernement conserve le pouvoir de s'en écarter à condition de justifier sa décision par des motifs rationnels. Ceux-ci doivent faire partie de la réponse du gouvernement aux recommandations de la commission.

(2) La réponse du gouvernement aux recommandations

Selon le *Renvoi*, le gouvernement qui décide de ne pas suivre les recommandations de la commission est tenu d'y répondre. Ce sont les incertitudes au sujet de la nature et de l'étendue des réponses des gouvernements qui sont à l'origine du présent litige. Sauf dispositions législatives contraires, la détermination de la rémunération des juges relève des gouvernements. Ce pouvoir n'est toutefois pas absolu.

Il convient d'accorder du poids aux recommandations de la commission. Elles doivent être examinées par la magistrature et le gouvernement. La réponse du gouvernement doit être complète et porter sur les recommandations elles-mêmes et non pas simplement sur les positions exposées devant la commission que celle-ci a, pour l'essentiel, déjà abordées. À cette étape, ce sont les recommandations qui importent.

La réponse doit être adaptée aux recommandations de la commission et être « légitime » (*Renvoi*, par. 180-183), ce qu'exigent le droit, l'obligation d'agir honorablement et le respect du mécanisme d'examen. Le gouvernement doit répondre aux recommandations de la commission et justifier par des motifs légitimes sa décision de les modifier ou de ne pas les suivre.

Le gouvernement peut rejeter ou modifier les recommandations de la commission, à condition de fournir des motifs légitimes. Les motifs qui respectent la norme de la rationalité sont ceux qui sont complets et qui traitent les recommandations de la commission de façon concrète. Les motifs sont légitimes s'ils sont conciliables avec la common law et la Constitution. Le gouvernement doit aborder de bonne foi les questions en jeu. De simples déclarations rejetant ou désapprouvant les

commission's recommendations have been taken into account and must be based on facts and sound reasoning. They must state in what respect and to what extent they depart from the recommendations, articulating the grounds for rejection or variation. The reasons should reveal a consideration of the judicial office and an intention to deal with it appropriately. They must preclude any suggestion of attempting to manipulate the judiciary. The reasons must reflect the underlying public interest in having a commission process, being the depoliticization of the remuneration process and the need to preserve judicial independence.

The reasons must also rely upon a reasonable factual foundation. If different weights are given to relevant factors, this difference must be justified. Comparisons with public servants or with the private sector may be legitimate, but the use of a particular comparator must be explained. If a new fact or circumstance arises after the release of the commission's report, the government may rely on that fact or circumstance in its reasons for varying the commission's recommendations. It is also permissible for the government to analyse the impact of the recommendations and to verify the accuracy of information in the commission's report.

The government's reasons for departing from the commission's recommendations, and the factual foundations that underlie those reasons, must be clearly and fully stated in the government's response to the recommendations. If it is called upon to justify its decision in a court of law, the government may not advance reasons other than those mentioned in its response, though it may provide more detailed information with regard to the factual foundation it has relied upon, as will be explained below.

### (3) The Scope and Nature of Judicial Review

Once the commission has made its recommendations and the government has responded, it is hoped that, with the guidance of these reasons for

recommandations ne suffisent pas. Au contraire, les motifs doivent révéler que les recommandations ont été prises en compte et ils doivent être fondés sur des faits et un raisonnement solide. Ils doivent indiquer à quels égards et dans quelle mesure le gouvernement s'écarte des recommandations et indiquer les raisons du rejet ou de la modification. Ils doivent démontrer qu'on a procédé à un examen des fonctions judiciaires et qu'on a l'intention de prendre les mesures qui s'imposent. Ils ne doivent pas donner à penser qu'on cherche à manipuler la magistrature. Les motifs doivent refléter l'intérêt du public à ce qu'il y ait recours à une commission, mécanisme qui garantit la dépolitisation de l'examen de la rémunération et permet de préserver l'indépendance de la magistrature.

Les motifs doivent également reposer sur des faits raisonnables. Si l'importance accordée aux facteurs pertinents varie, cette variation doit être justifiée. Il est légitime de procéder à des comparaisons avec les salaires offerts dans le secteur public ou dans le secteur privé, mais il faut expliquer l'emploi d'un facteur de comparaison donné. Si un fait ou circonstance nouveau se produit après la publication du rapport de la commission, le gouvernement peut l'invoquer dans ses motifs pour modifier les recommandations de la commission. Il lui est également loisible d'analyser l'incidence des recommandations et de s'assurer de l'exactitude des renseignements contenus dans le rapport de la commission.

Le gouvernement doit, dans sa réponse, énoncer clairement et complètement les motifs qui l'amènent à s'écarter des recommandations de la commission ainsi que le fondement factuel de ses motifs. S'il est tenu d'expliquer sa décision devant une cour de justice, il ne peut invoquer d'autres motifs que ceux mentionnés dans sa réponse, mais il lui est possible de fournir d'autres renseignements plus détaillés sur le fondement factuel sur lequel il s'est appuyé, comme nous allons l'expliquer plus loin.

### (3) La portée et la nature du contrôle judiciaire

Une fois que la commission a formulé ses recommandations et que le gouvernement y a répondu, il est à espérer que, grâce aux indications données

26

27

28

judgment, the courts will rarely be involved. Judicial review must nonetheless be envisaged.

29 The *Reference* states that the government's response is subject to a limited form of judicial review by the superior courts. The government's decision to depart from the commission's recommendations must be justified according to a standard of rationality. The standard of judicial review is described in the *Reference* as one of "simple rationality" (paras. 183-84). The adjective "simple" merely confirms that the standard is rationality alone.

30 The reviewing court is not asked to determine the adequacy of judicial remuneration. Instead, it must focus on the government's response and on whether the purpose of the commission process has been achieved. This is a deferential review which acknowledges both the government's unique position and accumulated expertise and its constitutional responsibility for management of the province's financial affairs.

31 In the *Reference*, at para. 183, a two-stage analysis for determining the rationality of the government's response is set out. We are now adding a third stage which requires the reviewing judge to view the matter globally and consider whether the overall purpose of the commission process has been met. The analysis should be as follows:

- (1) Has the government articulated a legitimate reason for departing from the commission's recommendations?
- (2) Do the government's reasons rely upon a reasonable factual foundation? and
- (3) Viewed globally, has the commission process been respected and have the purposes of the commission — preserving judicial independence and depoliticizing the setting of judicial remuneration — been achieved?

dans les présents motifs, les tribunaux seront rarement appelés à intervenir. Il faut néanmoins envisager la possibilité d'un contrôle judiciaire.

Le *Renvoi* précise que la réponse du gouvernement est soumise à une forme limitée de contrôle judiciaire par les cours supérieures. Si le gouvernement décide de s'écarter des recommandations de la commission, il doit justifier sa décision suivant la norme de la rationalité. Selon le *Renvoi*, la norme de contrôle judiciaire applicable est celle de la « simple rationalité » (par. 183-184). L'adjectif « simple » confirme simplement que la norme est celle de la seule rationalité.

Le tribunal saisi du contrôle judiciaire n'a pas à décider si la rémunération des juges est suffisante ou adéquate. Il doit plutôt se concentrer sur la réponse du gouvernement et se demander si l'objectif du recours à une commission est atteint. Il s'agit d'un contrôle fondé sur un principe de retenue judiciaire qui reconnaît à la fois la position unique et l'expertise accumulée du gouvernement et sa responsabilité constitutionnelle en matière de gestion des finances de la province.

Le *Renvoi* prévoit une analyse en deux étapes pour la détermination de la rationalité de la réponse du gouvernement (par. 183). Nous ajoutons maintenant une troisième étape, laquelle exige que le juge saisi du contrôle judiciaire examine la question dans son ensemble et détermine si l'objectif général du recours à une commission a été réalisé. Les questions pertinentes à se poser au moment de l'analyse sont les suivantes :

- (1) Le gouvernement a-t-il justifié par un motif légitime sa décision de s'écarter des recommandations de la commission?
- (2) Les motifs invoqués par le gouvernement ont-ils un fondement factuel raisonnable?
- (3) Dans l'ensemble, le mécanisme d'examen par une commission a-t-il été respecté et les objectifs du recours à une commission, à savoir préserver l'indépendance de la magistrature et dépoliticiser la fixation de la rémunération des juges, ont-ils été atteints?

The first stage of the process described in the *Reference* is a screening mechanism. It requires the government to provide a “legitimate” reason for any departure from the commission’s recommendation. What constitutes a “legitimate” reason is discussed above (paras. 23-27).

The second stage of the review consists of an inquiry into the reasonableness and sufficiency of the factual foundation relied upon by the government in rejecting or varying the commission’s recommendations. The *Reference* states that this inquiry is to be conducted in a manner similar to the Court’s assessment of the “economic emergency” in *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373 (“*Anti-Inflation Reference*”).

Lamer C.J.’s mention of the *Anti-Inflation Reference* must be read in context. His statement was not meant to incorporate the circumstances of that case (i.e., an emergency) and, hence, does not require that the legislature or the executive establish the existence of “exceptional circumstances” in order to justify a departure from the recommendations. What Lamer C.J. intended was that a reviewing court is to assess the factual foundation relied upon by the government in a manner similar to how this Court, in the *Anti-Inflation Reference*, assessed whether there were “exceptional circumstances” that provided a rational basis for the government’s legislation under the “peace, order and good government” head of power.

In the *Anti-Inflation Reference*, the analysis focussed on two factors: first, whether the government had indicated that this was the factual basis upon which it was enacting the legislation and, second, whether on the face of the evidence before the Court, it was rational for the government to rely on such facts. The analysis required a deferential standard; see p. 423, *per* Laskin C.J.:

In considering such material and assessing its weight, the Court does not look at it in terms of whether it provides proof of the exceptional circumstances as a matter of fact. The matter concerns social and economic policy and hence governmental and legislative judgment. It may

La première étape décrite dans le *Renvoi* est celle de l’examen préalable. Le gouvernement doit justifier par un motif « légitime » sa décision de s’écarter de toute recommandation de la commission. Nous avons déjà expliqué dans le présent jugement ce qui constitue un motif « légitime » (par. 23-27).

La deuxième étape du contrôle consiste à déterminer si le rejet ou la modification par le gouvernement des recommandations de la commission reposent sur un fondement factuel raisonnable et suffisant. La Cour déclare dans le *Renvoi* qu’il s’agit de procéder comme elle l’a fait dans le *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373 (« *Renvoi anti-inflation* »), où elle s’est demandé s’il existait une « crise financière ».

Il faut interpréter dans son contexte la mention par le juge en chef Lamer du *Renvoi anti-inflation*. Sa déclaration ne signifie pas qu’il faille incorporer les circonstances de cette affaire (c.-à-d. la crise) et que l’assemblée législative ou l’exécutif doive donc établir l’existence de « circonstances exceptionnelles » pour justifier sa décision de ne pas suivre les recommandations. Elle signifiait plutôt que le tribunal saisi du contrôle judiciaire doit évaluer le fondement factuel des motifs du gouvernement de la même manière que la Cour a procédé dans le *Renvoi anti-inflation* pour déterminer s’il existait des « circonstances exceptionnelles » pouvant servir de fondement rationnel à l’adoption de la loi en cause en vertu du pouvoir de légiférer pour assurer « la paix, l’ordre et le bon gouvernement ».

Dans le *Renvoi anti-inflation*, l’analyse a porté principalement sur deux éléments : il s’agissait, premièrement, de savoir si le gouvernement avait indiqué que c’était le fondement factuel de l’adoption de la loi et, deuxièmement, si, compte tenu de la preuve présentée, il était rationnel pour le gouvernement de s’appuyer sur de tels faits. L’analyse exigeait l’application d’une norme fondée sur la retenue (voir le juge en chef Laskin, p. 423) :

En examinant ces éléments de preuve et en appréciant leur poids, la Cour ne se demande pas s’ils démontrent l’existence des circonstances exceptionnelles comme on prouve un fait dans une cause ordinaire. Elle est appelée à [se] prononcer sur une question de politique sociale

32

33

34

35

be that the existence of exceptional circumstances is so notorious as to enable the Court, of its own motion, to take judicial notice of them without reliance on extrinsic material to inform it. Where this is not so evident, the extrinsic material need go only so far as to persuade the Court that there is a rational basis for the legislation which it is attributing to the head of power invoked in this case in support of its validity.

36 In analysing these two factors as part of the second stage of the judicial review process, the reviewing court must determine whether the government has explained the factual foundation of its reasons in its response. Absent new facts or circumstances, as a general rule, it is too late to remedy that foundation in the government's response before the reviewing court. Nevertheless, the government may be permitted to expand on the factual foundation contained in its response by providing details, in the form of affidavits, relating to economic and actuarial data and calculations. Furthermore, affidavits containing evidence of good faith and commitment to the process, such as information relating to the government's study of the impact of the commission's recommendations, may also be admissible.

37 The reviewing court should also, following the *Anti-Inflation Reference*, determine whether it is rational for the government to rely on the stated facts or circumstances to justify its response. This is done by looking at the soundness of the facts in relation to the position the government has adopted in its response.

38 At the third stage, the court must consider the response from a global perspective. Beyond the specific issues, it must weigh the whole of the process and the response in order to determine whether they demonstrate that the government has engaged in a meaningful way with the process of the commission and has given a rational answer to its recommendations. Although it may find fault with certain aspects of the process followed by the government or with some particular responses or lack of answer, the court must weigh and assess the government's participation in the process and its response in order to determine whether the response, viewed in its entirety, is impermissibly flawed even after the

et économique, c'est-à-dire sur le jugement exercé par le gouvernement et le Parlement. Il est possible que les circonstances exceptionnelles soient d'une telle notoriété que la Cour puisse en prendre connaissance d'office sans recourir à des éléments de preuve extrinsèque. Lorsque la situation n'est pas aussi claire, les éléments de preuve extrinsèque ne sont requis que pour convaincre la Cour que la loi contestée a un fondement rationnel dans le pouvoir législatif invoqué à l'appui de sa validité.

Dans son analyse de ces deux éléments dans le cadre de la deuxième étape du contrôle judiciaire, le tribunal doit déterminer si le gouvernement a expliqué dans sa réponse le fondement factuel de ses motifs. En l'absence de nouveaux faits ou circonstances, il est généralement trop tard pour le gouvernement, une fois devant le tribunal saisi du contrôle judiciaire, de remédier aux lacunes du fondement factuel. Cependant, il peut être autorisé à le développer en fournissant, sous forme d'affidavits, des détails sur des données et calculs économiques et actuariels. Sont également admissibles les affidavits contenant des preuves de la bonne foi et de l'engagement à l'égard du mécanisme, par exemple, des renseignements sur l'étude gouvernementale de l'impact des recommandations de la commission.

Le tribunal saisi du contrôle judiciaire doit également, appliquant le *Renvoi anti-inflation*, déterminer s'il est rationnel pour le gouvernement de s'appuyer sur les faits ou circonstances exposés pour justifier sa réponse. Pour ce faire, il doit examiner la validité des faits par rapport à la position que le gouvernement a adoptée dans sa réponse.

À la troisième étape du contrôle, le tribunal doit examiner la réponse de façon globale. Outre les questions particulières, il doit évaluer le mécanisme et la réponse dans leur ensemble pour déterminer s'ils démontrent que le gouvernement s'est engagé concrètement dans le recours à une commission et a opposé une réponse rationnelle aux recommandations de la commission. Même s'il peut trouver matière à critiquer certains aspects du mécanisme adopté par le gouvernement, certaines réponses particulières ou l'absence de réponse, le tribunal doit soupeser et apprécier la participation du gouvernement ainsi que sa réponse pour déterminer si, dans son ensemble, la réponse comporte des

proper degree of deference is shown to the government's opinion on the issues. The focus shifts to the totality of the process and of the response.

It is obvious that, on the basis of the test elaborated above, a bald expression of disagreement with a recommendation of the commission, or a mere assertion that judges' current salaries are "adequate", would be insufficient. It is impossible to draft a complete code for governments, and reliance has to be placed on their good faith. However, a careful application of the rationality standard dispenses with many of the rules that have dominated the discourse about the standard since the *Reference*. The test also dispenses with the "rules" against other methods for rejecting a commission's recommendations, such as prohibiting the reweighing of factors previously considered by the commission. The response can reweigh factors the commission has already considered as long as legitimate reasons are given for doing so. The focus is on whether the government has responded to the commission's recommendations with legitimate reasons that have a reasonable factual foundation.

In a judicial review context, the court must bear in mind that the commission process is flexible and that, while the commission's recommendations can be rejected only for legitimate reasons, deference must be shown to the government's response since the recommendations are not binding. If, in the end, the reviewing court concludes that the response does not meet the standard, a violation of the principles of judicial independence will have been made out.

In the *Reference*, Lamer C.J. briefly commented in passing on the justification under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (paras. 277-85). Since the parties have not raised this issue in the case at bar, consideration of it, if it is indeed applicable, should await the proper case. We will now consider the remedies that are available in cases in which the constitutional standard is not met.

lacunes inacceptables, même compte tenu du degré de retenue qui s'impose à l'égard de l'avis du gouvernement sur ces questions. L'analyse porte sur l'ensemble du mécanisme et de la réponse.

Il est évident que, d'après le critère formulé ci-dessus, il ne suffit pas de désapprouver une recommandation de la commission ou de déclarer « suffisants » les traitements en vigueur pour les juges. Il est impossible de rédiger un code complet à l'intention des gouvernements; il faut donc s'en remettre à leur bonne foi. Cependant, une application consciencieuse de la norme de la rationalité rend superflues bon nombre des règles qui ont dominé les débats sur la norme depuis le *Renvoi*. Le critère permet également d'écarter les « règles » interdisant le recours à d'autres méthodes, dont l'interdiction de réévaluer les facteurs déjà pris en considération par la commission, pour rejeter les recommandations de la commission. Il est possible dans la réponse de réévaluer des facteurs déjà pris en compte à condition de fournir des motifs légitimes. Il s'agit essentiellement de savoir si le gouvernement a, dans sa réponse aux recommandations de la commission, fourni des motifs légitimes reposant sur un fondement factuel raisonnable.

Dans le contexte du contrôle judiciaire, le tribunal doit se rappeler que le mécanisme d'examen par une commission est souple et que, même si seuls des motifs légitimes permettent de rejeter les recommandations des commissions, il y a lieu de faire preuve de retenue à l'égard de la réponse puisque les recommandations n'ont pas un caractère obligatoire. Si, en fin de compte, le tribunal saisi du contrôle judiciaire conclut que la réponse ne satisfait pas à la norme, il faudra constater la violation des principes de l'indépendance de la magistrature.

Dans le *Renvoi*, le juge en chef Lamer a commenté brièvement en passant la justification en vertu de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés* (par. 277-285). Comme les parties n'ont pas soulevé cette question en l'espèce, à supposer même qu'elle soit pertinente, elle ne peut être examinée que dans le cadre d'une affaire ultérieure. Nous allons maintenant examiner les réparations possibles pour les cas qui ne satisfont pas à la norme constitutionnelle.

39

40

41

## (4) Remedies

42

The limited nature of judicial review dictates the choice of remedies. The remedies must be consistent with the role of the reviewing court and the purpose of the commission process. The court must not encroach upon the commission's role of reviewing the facts and making recommendations. Nor may it encroach upon the provincial legislature's exclusive jurisdiction to allocate funds from the public purse and set judicial salaries unless that jurisdiction is delegated to the commission.

43

A court should not intervene every time a particular reason is questionable, especially when others are rational and correct. To do so would invite litigation, conflict and delay. This is antithetical to the object of the commission process. If, viewed globally, it appears that the commission process has been effective and that the setting of judicial remuneration has been "depoliticized", then the government's choice should stand.

44

In light of these principles, if the commission process has not been effective, and the setting of judicial remuneration has not been "depoliticized", then the appropriate remedy will generally be to return the matter to the government for reconsideration. If problems can be traced to the commission, the matter can be referred back to it. Should the commission no longer be active, the government would be obliged to appoint a new one to resolve the problems. Courts should avoid issuing specific orders to make the recommendations binding unless the governing statutory scheme gives them that option. This reflects the conclusion in *Mackin v. New Brunswick (Minister of Finance)*, [2002] 1 S.C.R. 405, 2002 SCC 13, that it is "not appropriate for this Court to dictate the approach that should be taken in order to rectify the situation. Since there is more than one way to do so, it is the government's task to determine which approach it prefers" (para. 77).

## (4) Les réparations

Les limites du contrôle judiciaire dictent le choix des réparations. Celles-ci doivent rester conciliables avec le rôle du tribunal saisi du contrôle judiciaire et avec l'objectif du recours à une commission. Le tribunal ne devrait pas empiéter sur le rôle de la commission, qui consiste à examiner les faits et à formuler des recommandations. Il ne devrait pas non plus empiéter sur la compétence exclusive des assemblées législatives provinciales en matière d'allocation des fonds publics et de fixation des traitements des juges, sauf délégation de pouvoirs à la commission.

Un tribunal ne devrait pas intervenir chaque fois qu'un motif particulier est discutable, surtout si les autres motifs sont rationnels et corrects. Une telle façon de procéder entraînerait des litiges, des conflits et des retards. C'est l'antithèse de l'objectif du recours à une commission. S'il ressort, dans l'ensemble, que le recours à une commission s'est révélé efficace et qu'on a « dépolitisé » la fixation de la rémunération des juges, le choix du gouvernement devrait alors être confirmé.

Selon ces principes, si le recours à une commission ne s'est pas révélé efficace et qu'on n'a pas « dépolitisé » la fixation de la rémunération des juges, la réparation appropriée consistera généralement à renvoyer l'affaire au gouvernement pour réexamen. Il pourra toutefois être renvoyé à la commission si les difficultés rencontrées lui sont attribuables. Si la commission n'existe plus, le gouvernement aura l'obligation d'en constituer une nouvelle pour régler les problèmes. Les tribunaux devraient s'abstenir de rendre des ordonnances donnant force obligatoire aux recommandations, à moins d'y être autorisés par le régime législatif applicable. Tous ces commentaires reflètent la conclusion dans *Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances)*, [2002] 1 R.C.S. 405, 2002 CSC 13, selon laquelle « la Cour ne devrait pas dicter la marche à suivre pour remédier à la situation. En effet, comme il y a plus d'une façon d'y parvenir, il appartient au gouvernement de déterminer celle qui lui convient » (par. 77).



### III. Application of the Principles to the Cases

Provincial Court judges in New Brunswick, Ontario and Quebec, justices of the peace in Alberta and municipal court judges in Quebec have sought judicial review of their provincial governments' decisions to reject certain compensation commission recommendations relating to their salaries and benefits. We will apply the principles set out above to the facts of each of these cases.

#### A. *New Brunswick*

Before the *Reference*, the Government of New Brunswick negotiated directly with Provincial Court judges. Although these negotiations led to salary changes in some years, the judges' salary was usually treated on the same basis as the salaries of non-bargaining civil service employees, notably those of senior civil servants. After the *Reference*, the New Brunswick legislature amended the province's *Provincial Court Act*, R.S.N.B. 1973, c. P-21, in order to establish the process recommended by our Court (s. 22.03(1)). The new legislation sets out the factors to be considered by the Commission in making its recommendations:

**22.03(6)** In making its report and recommendations, the Commission shall consider the following factors:

- (a) the adequacy of judges' remuneration having regard to the cost of living or changes in real per capita income,
- (a.1) the remuneration of other members of the judiciary in Canada as well as the factors which may justify the existence of differences between the remuneration of judges and that of other members of the judiciary in Canada,
- (b) economic fairness, including the remuneration of other persons paid out of the Consolidated Fund,
- (c) the economic conditions of the Province, and
- (d) any other factors the Commission considers relevant to its review.

### III. Application des principes en l'espèce

Des juges provinciaux du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario et du Québec, des juges de paix de l'Alberta ainsi que des juges municipaux du Québec ont demandé le contrôle judiciaire de la décision de leur gouvernement provincial de rejeter certaines recommandations des commissions de rémunération concernant leurs traitements et avantages. Nous appliquerons les principes énoncés précédemment aux faits de chacune de ces affaires.

#### A. *Nouveau-Brunswick*

Avant le *Renvoi*, le gouvernement du Nouveau-Brunswick négociait directement avec les juges de la Cour provinciale. Même si, à l'occasion, les négociations aboutissaient à une modification des salaires, la plupart du temps, les salaires des juges étaient traités de la même manière que ceux des employés non syndiqués de la fonction publique, en particulier ceux des hauts fonctionnaires. Après le *Renvoi*, la législature du Nouveau-Brunswick a modifié la *Loi sur la Cour provinciale*, L.R.N.-B. 1973, ch. P-21, afin d'établir la procédure recommandée par la Cour (par. 22.03(1)). La nouvelle loi énonce les facteurs dont la Commission doit tenir compte dans ses recommandations :

**22.03(6)** Lorsqu'elle fait son rapport et ses recommandations, la Commission doit prendre en considération les facteurs suivants :

- a) la suffisance de la rémunération des juges relativement au coût de la vie ou aux changements du revenu réel par tête,
- a.1) la rémunération versée aux autres membres de la magistrature du Canada ainsi que les facteurs qui peuvent justifier les différences qui existent entre la rémunération des juges et celle des autres membres de la magistrature du Canada,
- b) l'équité économique, y compris la rémunération versée à d'autres personnes prélevée sur le Fonds consolidé,
- c) la situation économique de la province, et
- d) tous autres facteurs que la Commission considère pertinents à sa révision.

45

46

These factors now provide the basis for the assessment that is to be conducted by New Brunswick's judicial remuneration commissions.

47

When the first commission was appointed in 1998, the salary of New Brunswick's Provincial Court judges was \$100,000. In its representations to the 1998 Commission, the Provincial Court Judges' Association of New Brunswick ("Association") submitted that an increase was justified in view of its members' increased workload resulting from a number of legislative changes. It maintained that their work was as important as the work of judges of the Court of Queen's Bench and consequently asked that they receive the same remuneration. The 1998 Commission recommended salary increases to \$125,000 as of April 1, 1998 and to approximately \$142,000 in 2000. It relied on two principal factors: "both the nature of the work and the workload of Provincial Court judges have changed dramatically" and "the current salary and benefits paid to a Provincial Court judge in New Brunswick is insufficient to attract the number and quality of candidates which is appropriate for the Court". The Commission mentioned the salary of federally appointed judges, but only for purposes of comparison with the salary of Provincial Court judges.

48

In its response to the 1998 Commission's report, the Government accepted only the \$25,000 increase. However, the salary was further increased to the recommended level on October 27, 2000, just a few months before the appointment of the 2001 Commission.

49

By an Order in Council published on February 14, 2001, the Government appointed the members of a commission whose term would end on December 31, 2003. The Association renewed the argument based on a comparison with other provincial court judges and a link with federally appointed judges. It again relied on the increase in the number, length and complexity of the cases its members decide. The Government took the position that the remuneration of Provincial Court judges was fair and

Ces facteurs servent désormais de base à l'évaluation que doivent effectuer les commissions sur la rémunération des juges au Nouveau-Brunswick.

Lorsque la première commission a été établie en 1998, le salaire des juges de nomination provinciale au Nouveau-Brunswick s'élevait à 100 000 \$. Devant la Commission de 1998, l'Association des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick (« Association ») a fait valoir qu'une hausse était justifiée vu l'augmentation de la charge de travail de ses membres par suite d'un certain nombre de modifications en matière législative. Elle a soutenu que leur travail était aussi important que celui des juges de la Cour du Banc de la Reine et elle a donc demandé qu'ils reçoivent la même rémunération. La Commission de 1998 a recommandé de porter le traitement des juges à 125 000 \$ au 1<sup>er</sup> avril 1998 et à environ 142 000 \$ en 2000. Elle s'est appuyée principalement sur deux facteurs : « tant la nature du travail que la charge de travail des juges de la Cour provinciale ont connu une évolution spectaculaire » et « le salaire et les prestations actuellement consentis à un juge de la Cour provinciale au Nouveau-Brunswick sont insuffisants pour attirer [des candidats assez nombreux possédant les qualités requises] pour les besoins de la Cour ». La Commission a mentionné le traitement des juges de nomination fédérale, mais uniquement pour comparaison avec celui des juges de la Cour provinciale.

Dans sa réponse au rapport de la Commission de 1998, le Gouvernement n'a accepté que la hausse de 25 000 \$. Toutefois, le 27 octobre 2000, quelques mois seulement avant l'établissement de la Commission de 2001, le traitement a été porté au niveau recommandé.

Par un décret publié le 14 février 2001, le Gouvernement a nommé les membres d'une commission dont le mandat devait prendre fin le 31 décembre 2003. L'Association a réitéré son argument fondé sur la comparaison avec les juges des autres cours provinciales et a établi un lien avec les juges de nomination fédérale. Elle a encore une fois insisté sur l'augmentation du nombre des causes dont les juges sont saisis, sur leur durée et sur leur complexité. Le Gouvernement a

that it was sufficient to attract qualified candidates. It asserted that since the last increase, there had been no changes that would justify another increase of the judges' compensation. The Government provided the Commission with indexes, information on economic factors in New Brunswick and salary trends in the public sector, and comparisons with other judges in Canada. It specifically rejected parity with federally appointed judges.

In its report, the 2001 Commission mentioned the judges' increased workload. It noted that the Government had not given any indication of being in financial difficulty and highlighted increases granted to public service employees in excess of the wage restraint policy. It dealt expressly with the parity argument. The following extract from the report reflects the gist of the justification for the recommendation on salary:

Without wishing to debate the merits of the development of the court system over the past 300 years, the Commission feels that the wage difference between PCJ and members of the Court of Queen's Bench cannot be ignored.

The only persons, in fact, whose job and method of appointment are similar to the PCJ in New Brunswick are judges of the Court of Queen's Bench.

However, recognising this is different from insisting either on parity with the salaries or in establishing some lock-step arrangement which would keep PCJ remuneration at a constant percentage, either above or below Court of Queen's Bench salaries.

In their submission, the Province notes that since the PCJ received a 40% increase within the last six months or so, there is no reason to consider a further increase.

prétendu que la rémunération des juges de la Cour provinciale était juste et suffisante pour attirer des candidats compétents. Il a affirmé que, depuis la dernière hausse, il n'était survenu aucun changement pouvant justifier une autre augmentation de la rémunération des juges. Il a fourni à la Commission des indices, des renseignements sur les facteurs économiques au Nouveau-Brunswick, les tendances salariales dans le secteur public ainsi que des comparaisons avec d'autres juges au Canada. Il a expressément rejeté la parité avec les juges de nomination fédérale.

Dans son rapport, la Commission de 2001 mentionne la charge de travail croissante des juges. Elle y souligne que le Gouvernement n'a tenu aucun propos indiquant qu'il connaissait des difficultés financières et elle fait remarquer que les hausses accordées aux fonctionnaires étaient supérieures à ce qui était prévu dans la politique de restrictions salariales. Elle aborde expressément la question de la parité. L'extrait suivant du rapport comporte l'essentiel des arguments invoqués pour justifier les recommandations salariales :

Sans vouloir débattre le bien-fondé du développement du système judiciaire au cours des 300 dernières années, la Commission estime qu'on ne peut ignorer la différence salariale entre les juges de la Cour provinciale et les juges de la Cour du Banc de la Reine.

En fait, les juges de la Cour du Banc de la Reine sont les seules personnes dont le travail et le mode de nomination sont semblables à ceux des juges de la Cour provinciale au Nouveau-Brunswick.

Toutefois, c'est une chose que de reconnaître cette réalité, mais c'en est une autre d'insister sur la parité salariale entre les juges de la Cour provinciale et ceux de la Cour du Banc de la Reine ou sur un système de pourcentage fixe qui maintiendrait la rémunération des juges de la Cour provinciale à un pourcentage constant, soit au-dessus, soit au-dessous de la rémunération des juges de la Cour du Banc de la Reine.

Dans sa soumission, la province fait remarquer qu'il n'était pas nécessaire d'envisager une autre augmentation salariale pour les juges de la Cour provinciale puisqu'ils avaient reçu une augmentation salariale de 40 % au cours des six derniers mois environ.

*Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice); Assoc. des juges de l'Ontario c. Ontario (Conseil de gestion); Bodner c. Alberta; Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureur général); Minc c. Québec (Procureur général), 2005 CSC 44*

316

PROV. COURT JUDGES' ASSN. OF N.B. v. N.B. *The Court*

[2005] 2 S.C.R.

The effect that this would be to freeze the salaries of PCJ for three years, except, presumably, for a cost-of-living adjustment which all employees get.

The reason that this large increase occurred when it did, was that the Province did not pay what the last Commission recommended.

. . .

It is the view of this Commission that the suggestion made by the Province that nothing be paid for a further three years would be in violation of the Supreme Court ruling.

. . .

According to figures contained in the submission of the Province to this Commission, New Brunswick reported personal income per capita in 1999 equal to 85% of the Canadian average.

Considering these factors and the prospect of salaries of Judges of the Queen's Bench rising to just over \$200,000, and continuing to rise by about \$2,000, it is proposed that PCJ receive 8% in the first year and a further 5% in the succeeding two years to keep them in reasonable relationship to judges of the Court of Queen's Bench.

This would result in an annual salary as follows, beginning January 1, 2001 and effective on the same date in the succeeding two years:

2001 – \$154,018  
2002 – \$161,709  
2003 – \$169,805

In addition, the Commission recommends that the Province apply to these annual salary amounts, the New Brunswick Industrial Aggregate Index. . . .

In this third year, the annual salaries of PCJ would be approximately \$30,000 less than the salaries of judges of the Court of Queen's Bench, and marginally lower than the percentage that New Brunswick's personal income per capita was in 1999 of the national average.

Il en résulterait un blocage du traitement des juges de la Cour provinciale pendant trois ans, à l'exception peut-être du rajustement au titre du coût de la vie que tous les employés reçoivent.

La raison pour laquelle cette augmentation considérable a été accordée à ce moment-là est parce que la province n'avait pas payé ce qui avait été recommandé par l'ancienne Commission.

. . .

La Commission est d'avis que la proposition de la province selon laquelle le statu quo salarial devrait être observé pour une autre période de trois ans constituerait une violation de la décision de la Cour suprême.

. . .

Selon les chiffres figurant dans la soumission de la province, le revenu personnel par tête au Nouveau-Brunswick pour l'année 1999 était de 85 % de la moyenne canadienne.

Compte tenu de ces facteurs et de la perspective que le traitement des juges de la Cour du Banc de la Reine augmentera un peu au-delà de 200 000 \$ et qu'il continuera d'augmenter d'environ 2 000 \$, la Commission propose que les juges de la Cour provinciale reçoivent une augmentation de 8 % au cours de la première année et une augmentation additionnelle de 5 % pour les deux années suivantes de façon que soit maintenu un rapport acceptable entre la rémunération des juges de la Cour provinciale avec celle des juges de la Cour du Banc de la Reine.

Il en résulterait un traitement annuel comme suit, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001 et à la même date au cours des deux années suivantes :

2001 – 154 018 \$  
2002 – 161 709 \$  
2003 – 169 805 \$

En outre, la Commission recommande que la province applique à ces montants l'indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques du Nouveau-Brunswick . . . .

Au cours de la troisième année, le traitement annuel des juges de la Cour provinciale serait d'environ 30 000 \$ de moins que le traitement des juges de la Cour du Banc de la Reine, et légèrement inférieur au pourcentage que représentait le revenu personnel par tête du Nouveau-Brunswick par rapport à la moyenne nationale de 1999.

The Commission also made a number of recommendations with respect to pensions, vacations, health care and life insurance.

The Government rejected all the Commission's recommendations with regard to remuneration except for the increase based on the province's Industrial Aggregate Index. The Government's response took the form of recitals, which are reproduced in the appendix and will be dealt with at greater length below. These 29 recitals can be condensed into three main reasons: in the Government's view, (1) the Commission misunderstood its mandate, (2) it is inappropriate to link the Provincial Court judges' salary to that of federally appointed judges, and (3) the judges' existing salary is adequate.

(1) Judicial History

The reviewing judge found the Government's reasons for rejecting the Commission's salary recommendations to be rational, but held that its reasons for rejecting the recommendations relating to pensions and benefits were not ((2002), 249 N.B.R. (2d) 275). The recommendations relating to vacations, pensions and health benefits were declared to be binding upon the Government.

The reviewing judge stressed that the review process should focus on the reasons set out in the Government's response rather than on the adequacy of the Commission's recommendations: "I note parenthetically that this court is not called upon to determine whether or not the recommendations of the 2001 Commission are adequate, insufficient or over generous. Rather, the role of this court is simply to determine if the government has justified its decision according to the criterion which was set by the Supreme Court of Canada in the *P.E.I. Reference*" (para. 20). He considered that the question he had to answer was whether judicial independence had been preserved despite the Government's rejection of the recommended raise: ". . . would a reasonable person, appearing before the Provincial Court, fear that he or she is not being heard by an independent

La Commission a aussi formulé plusieurs recommandations au sujet de la pension, des vacances, des soins de santé et de l'assurance-vie.

Le Gouvernement a rejeté toutes les recommandations salariales de la Commission, à l'exception de la hausse fondée sur l'indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques de la province. Il a formulé sa réponse sous forme d'attendus, qui sont reproduits en annexe et seront examinés plus en détail plus loin. On peut toutefois regrouper ces 29 attendus sous trois motifs principaux : de l'avis du Gouvernement, (1) la Commission a mal compris son mandat, (2) il n'était pas fondé d'établir un lien entre le traitement des juges de la Cour provinciale et celui des juges de nomination fédérale et (3) le traitement en vigueur pour les juges est adéquat.

(1) Historique des procédures judiciaires

Le juge saisi du contrôle judiciaire a conclu que les motifs invoqués par le Gouvernement pour rejeter les recommandations salariales de la Commission étaient rationnels, mais que ce n'était pas le cas des motifs fournis relativement à la pension et aux autres avantages ((2002), 249 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 275). Il a déclaré que les recommandations se rapportant aux vacances, à la pension et au régime d'assurance-maladie liaient le Gouvernement.

Le juge a souligné que le processus de contrôle devrait être axé sur les motifs figurant dans la réponse du Gouvernement plutôt que sur le bien-fondé des recommandations de la Commission : « Je souligne en passant que notre Cour n'a pas à déterminer si les recommandations de la Commission de 2001 sont ou non appropriées, insuffisantes ou excessivement généreuses. Notre Cour a plutôt pour rôle de déterminer si le gouvernement a justifié sa décision conformément au critère que la Cour suprême du Canada a énoncé dans le *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale (Î.-P.-É.)* » (par. 20). Le juge a toutefois considéré qu'il devait déterminer si l'indépendance de la magistrature avait été préservée malgré le rejet par le Gouvernement de la hausse recommandée : « . . . est-ce qu'une personne raisonnable qui comparaitrait devant la Cour

51

52

53

54

tribunal because the government of this Province declined to raise the presiding judge's salary from \$141,206 to \$169,805 by this time next year? I would have to answer 'no' to the question" (para. 52).

55 In considering whether judicial independence had been preserved, the judge looked at the proposed increases through the lens of the reasonable person standard. This led him to focus on a quantitative evaluation to determine whether judicial independence was threatened. The Provincial Court judges appealed to the Court of Appeal. The Government did not appeal the order relating to pensions and benefits.

56 The Court of Appeal stated that the Commission's mandate was to insulate the process from political interference and to depoliticize the determination of changes to remuneration ((2003), 260 N.B.R. (2d) 201, 2003 NBCA 54, at para. 60). It stressed that the Commission's responsibility was to make recommendations as to the appropriate compensation for judges based on the relevant factors (para. 69). The court distanced itself from a standard of deference to the Commission. It instead referred to a need to defer to the Government's response: "In conclusion, the simple rationality test requires deference to the government's factual justification for its rejection decision" (para. 113). The court criticized the Government for relying in its response on economic constraints that had not been raised in its submissions to the Commission. It also faulted the Government for insisting that the salary was adequate but said that this failing could be explained by a weakness in the Commission's report:

The Government insists that the present salary level is adequate in the sense that there has been no material change in circumstances since implementation of the 40% salary increase recommended by the 1998 Commission: see Recital 1. In my view, this bald assertion fails the simple rationality test. For example, the Government does not deal with the fact that the salaries of other provincial and federal judges have risen since

provinciale craindrait de ne pas être entendue par un tribunal indépendant parce que le gouvernement de notre Province a refusé de hausser le traitement du juge qui préside l'instance et de le faire passer de 141 206 \$ à 169 805 \$ à la même époque l'an prochain? Je dois répondre "non" à cette question » (par. 52).

Analysant si l'indépendance de la magistrature avait été préservée, le juge a examiné les augmentations proposées selon la norme de la personne raisonnable. C'est ce qui l'a amené à axer son analyse sur une évaluation quantitative pour déterminer si l'indépendance de la magistrature était menacée. Les juges de la Cour provinciale se sont pourvus en Cour d'appel. Le Gouvernement n'a pas interjeté appel de l'ordonnance en ce qui a trait aux pensions et aux autres avantages.

La Cour d'appel a déclaré que le mandat de la Commission consistait à mettre les tribunaux à l'abri de l'ingérence politique et à dépolitisier le processus de modification des traitements des juges ((2003), 260 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 201, 2003 NBCA 54, par. 60). Elle a souligné que la Commission avait pour responsabilité de recommander la rémunération appropriée pour les juges en tenant compte des facteurs pertinents (par. 69). La cour s'est distancée d'une norme de retenue à l'égard de la Commission. Elle a plutôt parlé de la nécessité de faire preuve de retenue à l'égard de la réponse du Gouvernement : « Pour conclure, le critère de la simple rationalité exige la retenue face au fondement factuel de la décision de rejet prise par le gouvernement » (par. 113). Elle a reproché au Gouvernement de s'être appuyé dans sa réponse sur des contraintes d'ordre économique qui n'avaient pas été débattues devant la Commission. Elle a aussi blâmé le Gouvernement d'avoir soutenu que le traitement est adéquat, mais elle a attribué cette erreur à une lacune du rapport de la Commission :

Le gouvernement soutient que le niveau de traitement actuel est suffisant au sens où il n'y a pas eu de changement de situation important depuis la mise en vigueur de la hausse de traitement de 40 % recommandée par la Commission de 1998; voir le 1<sup>er</sup> attendu. À mon avis, cette vague assertion ne satisfait pas au critère de la simple rationalité. Par exemple, le gouvernement passe sous silence le fait que les traitements des juges

implementation of the 1998 Commission's salary recommendation. That being said, I must confess that the manner in which the Commission disposed of this argument is flawed. [para. 138]

The Court of Appeal then identified major problems in the Commission's report, and in particular its conclusion that to deny an increase would be in violation of the *Reference*. The court stressed that the Government could have identified the Commission's errors in law in its response (para. 141). It noted that such errors might have been avoided had the Commission been provided with independent legal counsel to assist the lay tribunal in its deliberations. The Court of Appeal also addressed the Government's contention that the recommended salary increase is excessive, particularly when compared with the increases received by civil servants. It concluded that the comparison was inappropriate and that the response, in this regard, failed to meet the standard of rationality. It then reviewed the argument based on parity with federally appointed judges and found that the Government was right to reject the link between the salary of federally appointed judges and that of Provincial Court judges. At this point, the court conducted its own analysis to determine whether the salary was sufficient to attract qualified candidates. It concluded that the Government's position met the rationality standard and that it could be reasserted in the response because the Commission had not dealt with it properly.

Having concluded that two cogent reasons had been advanced for refusing to implement the Commission's report, namely the rejection of parity and the ability to attract qualified candidates, the Court of Appeal found that the reasons met the rationality standard and dismissed the appeal. The Association appealed to this Court.

For the reasons that follow, the appeal should be dismissed. The justifications for rejecting the 2001 Commission's recommendations given by the Government in its response to the Commission's

d'autres provinces et ceux des juges fédéraux ont augmenté depuis l'application de la recommandation de la Commission de 1998 en matière de traitement. Cela dit, je dois admettre que la réponse de la Commission à cet argument est insuffisante. [par. 138]

La Cour d'appel a ensuite signalé des problèmes majeurs dans le rapport de la Commission, en particulier lorsque cette dernière conclut que le refus d'accorder une hausse irait à l'encontre du *Renvoi*. La cour a fait remarquer que le Gouvernement aurait pu, dans sa réponse, invoquer comme motifs les erreurs de droit commises par la Commission (par. 141). Elle a souligné que ces erreurs auraient pu être évitées si la Commission, qui n'est pas formé de juristes, avait pu bénéficier des services d'un conseiller juridique indépendant chargé de l'aider dans ses délibérations. La Cour d'appel a aussi examiné la prétention du Gouvernement que le redressement salarial recommandé est excessif, en particulier si on le compare avec les hausses accordées aux fonctionnaires. Elle a conclu que cette comparaison n'était pas appropriée et que la réponse, à cet égard, ne satisfaisait pas à la norme de la rationalité. Elle a ensuite examiné l'argument fondé sur la parité avec les juges de nomination fédérale et elle a jugé que le Gouvernement avait eu raison de nier l'existence d'un lien entre les traitements des juges de nomination fédérale et ceux des juges de la Cour provinciale. La cour a alors analysé si les traitements étaient suffisants pour attirer des candidats compétents. Elle a conclu que la position du Gouvernement était rationnelle et qu'elle pouvait être réitérée dans la réponse parce que la Commission ne l'avait pas convenablement analysée.

Ayant conclu que le Gouvernement avait avancé deux raisons convaincantes pour refuser d'appliquer le rapport de la Commission, à savoir le rejet de la parité et la capacité d'attirer des candidats compétents, la Cour d'appel a jugé que les motifs invoqués satisfaisaient à la norme de la rationalité et a rejeté l'appel. L'Association se pourvoit maintenant devant la Cour.

Pour les motifs qui suivent, le pourvoi doit être rejeté. Dans sa réponse au rapport de la Commission de 2001, le Gouvernement a justifié sa décision de rejeter les recommandations de la Commission par

57

58

59

report meet the rationality standard. To explain this conclusion, the Government's response will be reviewed in light of the principles set out above. The questions are: first, whether the response contains legitimate reasons based on the public interest; second, whether it is based on a sufficient factual foundation; and finally, whether the Government's reasons, viewed globally, show that the purposes of the commission process have been achieved. But before turning to the analysis of the Government's response, a preliminary issue must be addressed — namely the admissibility of affidavits submitted by the Government at the trial level in support of its response to the Commission's report.

(2) Admissibility of Affidavits

60

In the Court of Queen's Bench, the Government sought to have four affidavits admitted. In one, Bryan Whitfield, the Senior Policy Advisor in the Department of Justice's Research and Planning Branch, detailed his estimate of the costs arising from the implementation of the Commission's recommendations. In a second affidavit, Conrad Ferguson, an actuary in private practice, provided the annual cost of the judges' salary and benefits at various salary levels. Next, James Turgeon, the Executive Director of the Department of Finance's Economic and Fiscal Policy Division, outlined the economic conditions in the province. Finally, Lori Anne McCracken, an employee of the Government's office of Human Resources, addressed salary increases granted within the civil service.

61

The appellants contested the admissibility of the Government's four affidavits, arguing that they advanced additional evidence and new reasons for rejecting the Commission's salary recommendations. The reviewing judge admitted the affidavits in the record. The Court of Appeal reversed the lower court's decision and held that the affidavits were not admissible on the basis that they introduced evidence and facts not contained in the Government's response.

des motifs qui satisfont à la norme de la rationalité. Afin d'expliquer cette conclusion, nous examinerons la réponse en fonction des principes énoncés précédemment. Il convient de déterminer, premièrement, si la réponse fournit des motifs légitimes, dictés par l'intérêt public, deuxièmement, si elle a un fondement factuel suffisant et, enfin, si les motifs invoqués par le Gouvernement, considérés globalement, montrent que les objectifs du recours à une commission ont été atteints. Mais avant de procéder à l'analyse, il importe de trancher une question préliminaire : l'admissibilité des affidavits déposés en première instance par le Gouvernement à l'appui de sa réponse au rapport de la Commission.

(2) Admissibilité des affidavits

Le Gouvernement a tenté de faire admettre quatre affidavits devant la Cour du Banc de la Reine. Bryan Whitfield, conseiller supérieur en politiques à la Direction de la recherche et de la planification du ministère de la Justice, a estimé en détail dans son affidavit le coût qu'entraînerait la mise en œuvre des recommandations de la Commission. Conrad Ferguson, un actuaire de pratique privée, indique dans son affidavit le coût annuel des traitements et avantages des juges à divers niveaux de traitement. James Turgeon, directeur général de la Division des politiques économiques et fiscales du ministère des Finances, décrit la conjoncture économique de la province. Enfin, Lori Anne McCracken, une employée du Bureau des ressources humaines du Gouvernement, traite dans son affidavit des hausses salariales accordées dans la fonction publique.

Les appelants contestent l'admissibilité des quatre affidavits déposés par le Gouvernement, faisant valoir que ces documents apportent des éléments de preuve additionnels et de nouveaux motifs de rejeter les recommandations salariales de la Commission. Le juge saisi du contrôle judiciaire a autorisé le dépôt des affidavits au dossier. La Cour d'appel a infirmé la décision du tribunal de première instance et a statué que les affidavits n'étaient pas admissibles parce qu'ils introduisaient des éléments de preuve et des faits ne faisant pas partie de la réponse du Gouvernement.



In the *Reference*, this Court stated that the government's response must be complete. In other words, all the reasons upon which the government relies in rejecting the commission's recommendations must be stated in its public response. As a result, once the matter is before the reviewing court, it is too late for the government to bolster its response by including justifications and reasons not previously mentioned in the response.

This is not to say that the government's response must set out and refer to all the particulars upon which its stated reasons are based. The objective of an open and transparent public process would not be furthered if governments were required to answer commission recommendations by, for example, producing volumes of economic and actuarial data. It is enough that the government's reasons provide a response to the commission's recommendations that is sufficient to inform the public, members of the legislature and the reviewing court of the facts on which the government's decision is based and to show them that the process has been taken seriously.

In the present case, the affidavits do not advance arguments that were not previously raised by the Government in its submissions to the Commission; nor do they add to the reasons given in the Government's response. They simply go into the specifics of the factual foundation relied upon by the Government. They show how calculations were made and what data were available. They contribute to showing the consideration given to the recommendation. This is permissible, and the documents are admissible.

### (3) Application of the Principles

As has already been mentioned, the Government's response points to three reasons for rejecting the recommendations. Those reasons will now be analysed through the prism of the test elaborated above. The first reason given by the Government is that the Commission misunderstood its mandate. The Government takes the position that, when making salary recommendations, the Commission's

Dans le *Renvoi*, la Cour a dit que la réponse du gouvernement doit être complète. En d'autres mots, le gouvernement doit indiquer dans sa réponse publique tous les motifs sur lesquels il s'appuie pour rejeter les recommandations de la commission. Par conséquent, une fois devant le juge saisi du contrôle judiciaire, il ne peut plus renforcer sa réponse en y incluant des justifications et des motifs non mentionnés dans sa réponse.

Cela ne signifie pas que la réponse du gouvernement doit contenir et mentionner tous les éléments sur lesquels reposent les motifs qu'il a invoqués. Obliger les gouvernements à répondre aux recommandations des commissions en produisant, par exemple, des volumes entiers de données économiques et actuarielles ne contribuerait pas à la mise en place d'un mécanisme public et transparent. Il suffit que les motifs fournis par le gouvernement en réponse aux recommandations de la commission soient suffisamment détaillés pour informer le public, les députés et le tribunal saisi du contrôle judiciaire des faits sur lesquels repose sa décision et pour leur permettre de constater que le processus a été pris au sérieux.

En l'espèce, les affidavits ne contiennent aucun argument que le Gouvernement n'a pas déjà soulevé devant la Commission et n'ajoutent rien aux motifs qu'il a fournis dans sa réponse. Ils donnent tout simplement des détails sur le fondement factuel invoqué par le Gouvernement. Ils indiquent comment les calculs ont été faits et quelles données étaient disponibles. Ils contribuent à démontrer que la recommandation a été examinée avec sérieux. Il est permis de fournir de tels détails et les documents sont admissibles en preuve.

### (3) Application des principes

Comme il a été mentionné précédemment, le Gouvernement invoque dans sa réponse trois motifs distincts pour rejeter les recommandations. Nous allons maintenant les analyser en fonction du critère formulé ci-dessus. Le Gouvernement fait premièrement valoir que la Commission a mal compris son mandat. Il soutient que, lorsqu'elle formule ses recommandations salariales, la Commission a

62

63

64

65

primary purpose is to ensure that compensation levels do not fall below the adequate minimum required to guarantee judicial independence. Second, the Government considers the recommended raise to be excessive because it fails to take account of economic conditions in New Brunswick and is instead based on a desire to maintain partial parity with federally appointed judges. Third, the Government states that the judges' existing salary is adequate. In making this assertion, it relies on indexes and economic data and on the ability to attract qualified candidates with the existing salary. It takes the position that an increase based on inflation would be sufficient to maintain the adequacy of the judges' remuneration.

66 The first stage of the analysis consists of screening the government's reasons to determine if they are legitimate. This is done by ascertaining whether the reasons are simply bald rejections or whether they are guided by the public interest, and by ensuring that they are not based on purely political considerations.

67 The Government's questioning and reformulation of the Commission's mandate are inadequate. As we have already mentioned and as the Court of Appeal correctly pointed out, the Commission's purpose is to depoliticize the remuneration process and to avoid direct confrontation between the Government and the judiciary. Therefore, the Commission's mandate cannot, as the Government asserts, be viewed as being to protect against a reduction of judges' salaries below the adequate minimum required to guarantee judicial independence. The Commission's aim is neither to determine the minimum remuneration nor to achieve maximal conditions. Its role is to recommend an appropriate level of remuneration. The Government's questioning of the Commission's mandate is misguided and its assertion regarding the Commission's role is incorrect. The part of the response in which the Government questions the Commission's mandate is not legitimate. It does nothing to further the public interest and accordingly fails at the first stage of the analysis.

pour principal objectif de s'assurer que le niveau de rémunération ne tombe pas sous le seuil minimum requis pour assurer l'indépendance de la magistrature. Deuxièmement, il estime excessive la hausse recommandée parce qu'elle ne tient pas compte de la conjoncture économique du Nouveau-Brunswick et repose plutôt sur la volonté de maintenir une parité partielle avec les juges de nomination fédérale. Troisièmement, il affirme que le traitement des juges en vigueur est adéquat. Il s'appuie, à cet égard, sur les indices et les données économiques ainsi que sur la capacité d'attirer des candidats compétents grâce au régime de rémunération en vigueur. Il prétend qu'un rajustement fondé sur le taux d'inflation suffirait pour que la rémunération demeure adéquate.

La première étape de l'analyse consiste à examiner les motifs du gouvernement pour déterminer s'ils sont légitimes. À cette fin, il faut établir s'ils dénotent uniquement un simple rejet ou s'ils sont guidés par l'intérêt public, et s'assurer qu'ils ne sont pas dictés par des considérations purement politiques.

Il est peu judicieux pour le Gouvernement de remettre en question le mandat de la Commission et de le reformuler. Comme nous l'avons déjà mentionné et comme la Cour d'appel l'a fait remarquer avec raison, l'objectif du recours à une commission est de dépoliticiser le processus de fixation de la rémunération et d'éviter un affrontement direct entre le Gouvernement et la magistrature. On ne peut donc pas considérer que le mandat de la Commission consiste, comme le prétend le Gouvernement, à empêcher que le traitement des juges ne tombe sous le seuil minimum requis pour assurer l'indépendance de la magistrature. La Commission n'a pour objectif ni de déterminer le seuil minimum ni d'établir quelles seraient les conditions maximales. Son rôle consiste plutôt à recommander un niveau de rémunération approprié. Le Gouvernement a tort de remettre en cause le mandat de la Commission et donne une définition erronée du rôle de celle-ci. La partie de sa réponse portant sur sa remise en question du mandat de la Commission n'est pas légitime. Elle ne favorise en rien l'intérêt public et ne résiste donc pas à la première étape de l'analyse.

However, the Government's reasons relating to the adequacy of the judges' existing salary and the excessiveness of the recommended raise cannot be characterized, at the first stage of the analysis, as being purely political or as an attempt to avoid the process. Furthermore, there is no suggestion that the Government has attempted to manipulate the judiciary. As for the reasons relating to the appropriateness of the salary recommendations, although some of the recitals may seem dismissive of the process, the reviewing judge was on the whole right to conclude at the first stage (at para. 58):

By declining to accept the 2001 Commission's salary recommendation, there is no evidence that the executive intended to manipulate the bench or politically interfere with it. There is no indication that the government's policy of fiscal restraints constituted measures directed at judges alone. There is no suggestion that the refusal to grant a salary increase amounts to unscrupulous measures whereby the provincial government utilized "its authority to set judges' salaries as a vehicle to influence the course and outcome of adjudication" (*P.E.I. Reference*, at para. 145).

Since the portion of the Government's response relating to the adequacy of the judges' existing salary and the excessiveness of the recommended raise is legitimate, the reasons given must be examined further to determine if they rely upon a sufficient factual foundation. This second stage of the rationality test requires the court to determine, first, whether the government has set out sufficient facts to support its reasons for rejecting the recommendations on remuneration and, second, whether it is rational for the government to rely on the stated facts to justify its response.

The two justifications raised by the Government must be addressed separately — after all, the excessiveness of a recommended salary increase is not necessarily commensurate with the appropriateness of the judges' existing salary. However, the facts relied upon by the Government in support of both

On ne peut toutefois pas affirmer, à la première étape de l'analyse, que les motifs exposés par le Gouvernement relativement au caractère adéquat du traitement en vigueur pour les juges et au caractère excessif de la majoration recommandée sont purement politiques ou constituent une tentative d'éviter le recours à une commission. De plus, rien n'indique que le Gouvernement essayait de manipuler la magistrature. Quant aux motifs concernant le bien-fondé des recommandations salariales, même si certains des attendus semblent dénoter un manque d'égard pour le processus, le juge saisi du contrôle judiciaire a eu raison, dans l'ensemble, de conclure à la première étape (par. 58) :

Aucune preuve n'indique qu'en refusant d'accepter la recommandation de la Commission de 2001 en matière de traitement, l'exécutif avait l'intention de manipuler la magistrature ou de la soumettre à une ingérence politique. Rien n'indique que la politique de compression budgétaire du gouvernement consistait en des mesures qui ne visaient que les juges. On ne laisse nullement entendre que le refus d'accorder une augmentation de traitement équivaut à la prise de mesures peu scrupuleuses grâce auxquelles le gouvernement aurait utilisé « son pouvoir de fixer les traitements des juges comme moyen d'influencer le déroulement et l'issue des litiges » (*Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale (Î.-P.-É.)*, au paragraphe 145).

Comme la partie de la réponse du Gouvernement qui porte sur le caractère adéquat du traitement en vigueur pour les juges et sur le caractère excessif de la hausse recommandée est légitime, il faut examiner de façon plus approfondie les motifs invoqués pour déterminer s'ils ont un fondement factuel suffisant. Dans le cadre de cette deuxième étape de l'analyse du critère de la rationalité, la cour doit déterminer tout d'abord si le gouvernement a énoncé suffisamment de faits pour étayer les motifs qu'il a avancés pour rejeter les recommandations salariales et, ensuite, s'il est rationnel pour lui de s'appuyer sur ces faits pour justifier sa réponse.

Les deux arguments invoqués par le Gouvernement doivent être examinés séparément. Après tout, accepter l'argument du Gouvernement que l'augmentation salariale recommandée est excessive ne signifie pas nécessairement que le traitement dont bénéficient les juges soit adéquat. On

68

69

70

these justifications can be examined together insofar as the evidence adduced by the Government to show that the recommended increase is excessive supports, to some extent at least, its contention that the remuneration is adequate.

71

The Government objected to the salary increase because it believed that in granting an increase of this magnitude, the Commission was in fact giving effect to the Provincial Court judges' argument that they should be granted parity or partial parity. Even though the Commission explicitly stated that it did not accept the parity argument, there is, in reality, an obvious connection between the recommended increase and the salary of federally appointed judges that transcends the report: the recommended increase would result in the judges' salary equaling 85 percent of the salary of federally appointed judges. This figure corresponds to the Government's submission, mentioned by the Commission in its report, that the average per capita income in New Brunswick is equal to 85 percent of the Canadian average. This would account for the figure, not otherwise explained, chosen by the Commission for the recommended increase. The Court of Appeal correctly highlighted the facts relied on by the Government and the weakness of the Commission's report in this regard (at para. 159):

Historically, federal judicial remuneration commissions have consistently accepted that the federal salary should be uniform and, with one exception, not reflect geographic differences. Additionally, federal commissions have consistently recognized that the uniform salary must be set at a level that is capable of attracting highly qualified candidates. This factor is problematic with respect to potential applicants practising law in Canada's larger metropolitan centres. Their incomes and salary expectations are understandably greater than those practising in smaller communities. Rather than recommending a salary differential based on the geographic location of a judge's residence, federal commissions have concluded that the salary level must be set at a level which does not have a chilling effect on recruitment in the largest metropolitan areas of the country. For this reason, the recommended

peut cependant examiner ensemble les faits invoqués par le Gouvernement à l'appui de ces arguments dans la mesure où les éléments de preuve qu'il a produits pour démontrer que la hausse recommandée est excessive lui permettent, dans une certaine mesure du moins, de prétendre que la rémunération est suffisante.

Le Gouvernement s'est opposé à l'augmentation salariale parce que, à son avis, en accordant une majoration de cette envergure, la Commission donnait en fait suite à l'argument des juges de la Cour provinciale qu'ils devraient avoir droit à la parité ou à une parité partielle. Même si la Commission a affirmé expressément qu'elle n'acceptait pas l'argument de la parité, il existe dans les faits un lien évident entre la hausse recommandée et le traitement des juges de nomination fédérale, lien qui se dégage du rapport. En effet, par suite de la hausse recommandée, le traitement des juges représenterait 85 pour 100 de celui des juges de nomination fédérale. C'est ce pourcentage de 85 pour 100 que le Gouvernement a mentionné devant la Commission pour exprimer le revenu moyen par habitant au Nouveau-Brunswick par rapport à la moyenne nationale et que la Commission a repris dans son rapport. Cela explique le chiffre que la Commission a choisi, sans donner d'autres raisons, pour la hausse recommandée. La Cour d'appel a fait correctement ressortir les faits invoqués par le Gouvernement ainsi que les lacunes du rapport de la Commission à cet égard (par. 159) :

Dans le passé, les commissions fédérales sur la rémunération des juges ont constamment admis que le traitement fédéral devrait être uniforme et, à une exception près, ne pas tenir compte des différences géographiques. En outre, les commissions fédérales ont constamment reconnu que le traitement uniforme doit être fixé à un niveau capable d'attirer des candidats très compétents. Ce facteur constitue un problème pour ce qui est des candidats éventuels qui pratiquent le droit dans les grands centres métropolitains du Canada. On peut comprendre qu'ils gagnent davantage et espèrent un traitement plus élevé que les avocats qui pratiquent dans des collectivités plus petites. Au lieu de recommander une différence de traitement fondée sur le lieu de résidence d'un juge, les commissions fédérales ont conclu que le niveau de traitement devait être fixé à un niveau qui ne nuirait pas au recrutement dans les grandes régions métropolitaines

federal salary is adjusted to reflect this geographic disparity.

The role of the reviewing court is not to second-guess the appropriateness of the increase recommended by the Commission. It can, however, consider the fact that the salaries of federally appointed judges are based on economic conditions and lawyers' earnings in major Canadian cities, which differ from those in New Brunswick. As a result, while the Commission can consider the remuneration of federally appointed judges as a factor when making its recommendations, this factor alone cannot be determinative. In fact, s. 22.03(6)(a.1) of the *Provincial Court Act* requires the Commission to consider factors which may justify the existence of differences between the remuneration of Provincial Court judges and that of other members of the judiciary in Canada, yet the Commission chose not to address this. Moreover, it is inappropriate to determine the remuneration of Provincial Court judges in New Brunswick by applying the percentage ratio of average incomes in New Brunswick to those in Canada to the salary of federally appointed judges, because the salary of federally appointed judges is based on lawyers' earnings in major Canadian cities, not the average Canadian income.

The Government also asserts that economic conditions in the province do not support the salary increase of 49.24 percent between 1990 and 2000, which rises to 68.16 percent when combined with the recommended increase for 2001. In its view this increase far exceeds changes in economic indicators in New Brunswick. The Government compares the increase to the 18.93 percent increase granted to senior civil servants between 1990 and 2000. It relies on the fact that the recommendation would give New Brunswick's judges the third highest salary among provincial court judges in the country after their counterparts in Ontario and Alberta, while the average earner in New Brunswick is ranked eighth out of ten. The economic data on which the

du pays. Pour cette raison, le traitement fédéral recommandé est rajusté pour tenir compte de cette disparité géographique.

Le tribunal saisi du contrôle judiciaire n'a pas pour rôle d'apprécier après coup le bien-fondé de la hausse recommandée par la Commission. Il peut cependant constater que le traitement des juges de nomination fédérale est fixé en fonction des conditions économiques et des revenus des avocats dans les grandes villes canadiennes. Ces conditions et ces revenus diffèrent de ceux qui existent au Nouveau-Brunswick. Par conséquent, même si la Commission peut s'inspirer de la rémunération des juges de nomination fédérale pour faire ses recommandations, ce seul facteur ne peut pas être déterminant. En fait, l'al. 22.03(6)a.1) de la *Loi sur la Cour provinciale* oblige la Commission à prendre en considération les facteurs qui peuvent justifier les différences qui existent entre la rémunération des juges de la Cour provinciale et celle des autres membres de la magistrature du Canada. Pourtant, la Commission a décidé de ne pas le faire. De plus, il ne convient pas de déterminer la rémunération des juges de la Cour provinciale au Nouveau-Brunswick en appliquant au traitement des juges de nomination fédérale le rapport exprimé en pourcentage entre le revenu moyen au Nouveau-Brunswick et celui au Canada, parce que ce traitement est établi en fonction des revenus des avocats dans les grandes villes canadiennes et non en fonction du revenu moyen canadien.

Le Gouvernement affirme également que la conjoncture économique de la province ne justifie pas une augmentation salariale de 49,24 pour 100 entre 1990 et 2000, laquelle s'élève à 68,16 pour 100 une fois combinée à la majoration recommandée pour 2001. Il considère qu'une telle augmentation dépasse de loin les changements des indicateurs économiques au Nouveau-Brunswick. Il compare cette hausse à celle de 18,93 pour 100 qui a été accordée aux hauts fonctionnaires entre 1990 et 2000. Il invoque le fait que, par suite de la recommandation, les juges du Nouveau-Brunswick se classeraient au troisième rang parmi les juges des cours provinciales les mieux rémunérés au pays, après ceux de l'Ontario et de l'Alberta, alors que le salarié moyen au

72

73

Government relies were set out in its representations to the Commission, but the Commission did not discuss them. The calculation of the value of the recommended increase was included in the affidavits that it sought to have admitted.

Nouveau-Brunswick se situe au huitième rang sur dix. Les données économiques sur lesquelles s'appuie le Gouvernement faisaient partie des observations qu'il avait présentées à la Commission, mais celle-ci n'en a pas fait mention dans son rapport. Le calcul de la valeur de la hausse recommandée figure dans les affidavits qu'il a cherché à faire admettre en preuve.

74 Except for the reason relating to the Commission's failure to cost its recommendations, the arguments raised in the Government's response may at first glance appear to be a restatement of its position before the Commission. However, as a result of two particular circumstances, the Government can rely on them. First, the Commission did not discuss the data set out in the Government's representations and, second, the report did not explain how economic fairness and economic conditions in the province had been taken into consideration, even though these are two important factors that the *Provincial Court Act* requires the Commission to consider. The deficiencies of the Commission's report are such that the Government cannot be prevented from relying on a relevant factual foundation, not even one that was included in the representations it made to the Commission.

À l'exception du motif concernant le défaut de la part de la Commission d'évaluer le coût de la mise en œuvre de ses recommandations, les arguments que le Gouvernement a invoqués dans sa réponse semblent à première vue être une reformulation de la position qu'il a défendue devant la Commission. Cependant, deux circonstances particulières permettent au Gouvernement de s'y appuyer. Premièrement, la Commission n'a pas traité des données qui faisaient partie des observations du Gouvernement et, deuxièmement, le rapport n'expliquait pas comment on avait tenu compte de l'équité économique ainsi que de la conjoncture économique de la province, même si ce sont là deux facteurs importants que la Commission est tenue par la *Loi sur la Cour provinciale* de prendre en considération. En raison des lacunes du rapport de la Commission, on ne peut pas empêcher le Gouvernement de s'appuyer sur un fondement factuel pertinent, même s'il fait partie des observations qu'il a présentées à la Commission.

75 In its response, the Government correctly points to several facts that legitimately support its position that the increase is excessive, namely, the fact that the recommendations are not based on economic conditions in New Brunswick but correspond to a percentage of the salary of federally appointed judges; the fact that such a raise would constitute preferential treatment in comparison with the raises received by senior civil servants in New Brunswick and most other provincial court judges in Canada; and finally, the fact that the increase would far exceed changes in economic indicators since the 1998 recommendations were implemented. Accordingly, the Government can legitimately refuse to implement the recommended salary increase on the ground that it is excessive.

Dans sa réponse, le Gouvernement signale à juste titre plusieurs faits qui lui permettent d'affirmer en toute légitimité que la hausse est excessive : les recommandations ne tiennent pas compte de la conjoncture économique du Nouveau-Brunswick, mais correspondent plutôt à un pourcentage du traitement des juges de nomination fédérale; une telle hausse constituerait un traitement préférentiel si on la compare aux augmentations reçues par les hauts fonctionnaires du Nouveau-Brunswick et la plupart des juges des autres cours provinciales au Canada; enfin, la hausse dépasse de loin les changements des indicateurs économiques depuis la mise en œuvre des recommandations de 1998. Le Gouvernement peut donc légitimement refuser d'accorder l'augmentation salariale recommandée au motif qu'elle est excessive.

In rejecting the Commission's salary recommendations, the Government also relies on its assessment that the judges' existing salary is adequate. This argument also formed part of the Government's submissions to the 2001 Commission. In its report, however, the Commission dismissed this argument on the ground that to accept it would lead to a salary freeze in violation of the principles stated in the *Reference*. In taking this position, the Commission committed an error of law. The *Reference* did not make salary increases mandatory. Consequently, the Government was justified in restating its position that the existing salary was adequate insofar as it relied on a reasonable factual foundation.

In its response, the Government relies on three facts in support of this assertion: that nothing has changed since the recommendations of the 1998 Commission that would warrant a further increase, that the existing remuneration is sufficient to attract qualified candidates, and that judges are currently in the top 5 percent of wage earners in New Brunswick. We will deal with each of these facts in turn.

The 2001 Commission rejected the Government's argument that nothing had occurred since the salary increase granted a few months before the Commission was appointed. It faulted the Government for having delayed implementation of the previous commission's salary recommendations. In these circumstances, if the Government's stance on the adequacy of remuneration can be said to have a reasonable factual foundation, it is not because of its reliance upon the fact that nothing has changed since the last increase.

The Government also states in its response that the judges' existing salary is adequate because it is sufficient to attract a number of qualified candidates for appointment to the bench. The Commission did not assess this argument or the facts in support of it, except to say that Provincial Court judges are chosen from the same pool of lawyers as Court of Queen's Bench judges. The figure of 50 qualified

En rejetant les recommandations salariales de la Commission, le Gouvernement fait aussi valoir que, selon lui, le traitement en vigueur pour les juges est adéquat. Il avait également invoqué cet argument dans les observations présentées à la Commission de 2001. Dans son rapport, la Commission a toutefois rejeté cet argument parce que, à son avis, son acceptation entraînerait le gel des salaires, ce qui contreviendrait aux principes énoncés dans le *Renvoi*. En adoptant cette position, la Commission a commis une erreur de droit. Le *Renvoi* n'a jamais rendu les hausses salariales obligatoires. Le Gouvernement a donc eu raison de reformuler sa position selon laquelle le traitement en vigueur était adéquat, à la condition de s'appuyer sur un fondement factuel raisonnable.

Dans sa réponse, le Gouvernement invoque trois faits pour étayer sa position : depuis les recommandations de la Commission de 1998, il ne s'est produit aucun changement qui justifierait une autre hausse; la rémunération en vigueur est suffisante pour attirer des candidats compétents; enfin, les juges se classent à l'heure actuelle parmi les 5 pour 100 des habitants qui, au Nouveau-Brunswick, touchent les plus hauts salaires. Nous examinerons chacun de ces faits l'un après l'autre.

La Commission de 2001 a rejeté l'argument du Gouvernement qu'il n'y a eu aucun changement depuis la hausse salariale accordée quelques mois avant sa création. Elle a reproché au Gouvernement d'avoir retardé la mise en œuvre des recommandations salariales de la commission précédente. Dans ces circonstances, si on reconnaît un fondement factuel raisonnable à la position du Gouvernement quant au caractère adéquat de la rémunération, ce n'est pas parce qu'il n'y a eu aucun changement depuis la dernière augmentation.

Le Gouvernement a également affirmé dans sa réponse que le traitement en vigueur pour les juges était adéquat puisqu'il permettait d'attirer des candidats compétents à la magistrature. La Commission n'a pas évalué cet argument ni les faits à l'appui, sauf pour faire remarquer que les juges de la Cour provinciale et ceux de la Cour du Banc de la Reine sont choisis dans le même bassin d'avocats. Le

76

77

78

79

candidates advanced by the Government was questioned at one point, but the Court of Appeal found that there were at least 30, thus showing that the salary, in combination with the pension plan, was sufficient to attract qualified candidates. The Court of Appeal correctly found that the Commission's report did not adequately address the Government's position. The Government's reliance on this factual foundation is reasonable.

80

Finally, the Government's argument that the salary increase should be rejected because judges are currently among the top 5 percent of the province's wage earners bears little weight in itself. This information is meaningless because salaries in the group in question may vary widely. The reference to the top 5 percent of the province's wage earners can be traced to the Government's submissions to the 2001 Commission, in which it stated that the average salary in this category is approximately \$92,000. That amount is less than the salary earned by the judges even before the 1998 Commission started its process. As the Court of Appeal stated, now is not the time to rewind the clock.

81

In conclusion, the Government's response cannot be struck down for lack of a reasonable factual foundation. While some parts of the Government's response may appear dismissive, others have a rational basis. On the one hand, the Government's rejection of the recommended increase on the basis that it is excessive is amply supported by a reasonable factual foundation. On the other hand, the arguments in support of the *status quo* were not properly dealt with by the Commission. The Commission also failed to adequately address the Association's submissions in support of a reasonable increase, namely those relating to the judges' increased workload and to the salaries of provincial court judges in other jurisdictions. These omissions may have occurred because the parity argument advanced by the Association had blurred the Commission's focus.

chiffre de 50 candidats compétents avancé par le Gouvernement a été contesté, mais la Cour d'appel a conclu qu'il y avait au moins 30 candidats, ce qui prouvait que le traitement, conjugué à la valeur de la pension de juge, était suffisant pour attirer des candidats compétents. La Cour d'appel a conclu à juste titre que, dans son rapport, la Commission n'avait pas examiné suffisamment la position du Gouvernement. Il est raisonnable pour celui-ci d'invoquer ce fondement factuel.

Enfin, l'argument du Gouvernement que l'augmentation salariale devrait être refusée parce que les juges font partie à l'heure actuelle des 5 pour 100 des plus hauts salariés de la province a peu de poids en soi. Cette information n'a aucune valeur, car les salaires dans ce groupe peuvent varier considérablement. Le Gouvernement a effectivement mentionné les 5 pour 100 des plus hauts salariés dans les arguments qu'il a présentés à la Commission de 2001, affirmant que le salaire moyen dans cette catégorie s'établissait à environ 92 000 \$. Cette somme est inférieure au traitement que touchaient les juges avant même que la Commission de 1998 commence ses travaux. Comme l'a mentionné la Cour d'appel, ce n'est pas le moment de remonter le cours de l'histoire.

En conclusion, on ne peut pas écarter la réponse du Gouvernement au motif qu'elle n'a pas un fondement factuel raisonnable. Certaines parties de sa réponse peuvent sembler dénoter un manque d'égard, mais d'autres ont des assises rationnelles. D'une part, le refus du Gouvernement d'accorder la hausse recommandée parce qu'elle est excessive est amplement justifié par un fondement factuel rationnel. D'autre part, la Commission n'a pas analysé correctement les arguments en faveur du statu quo. Elle n'a pas non plus examiné, comme elle aurait dû le faire, les arguments de l'Association en faveur d'une majoration raisonnable, à savoir ceux concernant l'augmentation de la charge de travail et des traitements des juges des cours provinciales dans les autres provinces et territoires. Il se peut que l'argument de la parité avancé par l'Association ait fait perdre de vue son objectif à la Commission et soit à l'origine de ces omissions.



This being said, a reviewing court cannot substitute itself for the Commission and cannot proceed to determine the appropriate salary where the Commission has neglected to do so. However, deference should not undermine the process. Whereas a commission's report can normally be relied upon by a subsequent commission to have set an appropriate level of compensation, in certain circumstances, such as where the earlier commission neglected to consider all the criteria enumerated in the *Provincial Court Act* or where it encountered constraints preventing it from giving full effect to one or more criteria, the subsequent commission may reconsider the earlier commission's findings or recommendations when conducting its own review. This may be one such case in which a future commission will have greater latitude than it would otherwise have had.

At the third stage of the rationality analysis, the government's reasons must be examined globally in order to determine whether the purposes of the commission process have been achieved. The Government's justification for its departure from the Commission's recommendations is unsatisfactory in several respects. However, at this stage, the response must be viewed globally and with deference. From this perspective, the response shows that the Government took the process seriously. In some respects, it had to rely on the representations it had made to the Commission, since the Commission had failed to deal with them properly. Thus, the Government has participated actively in the process and it must be shown greater deference than if it had ignored the process.

Overall, the analysis shows that the principles of the *Reference* have been respected and that the criticisms of the Government's response were properly dismissed.

For these reasons, the appeal is dismissed with disbursement costs to the respondent, as requested by the latter.

Cela dit, le tribunal saisi du contrôle judiciaire ne peut pas se substituer à la Commission et déterminer le niveau de traitement approprié si elle a négligé de le faire. L'exercice de la retenue ne saurait toutefois entraver le processus. Normalement, une commission peut considérer que la commission précédente a déterminé, dans son rapport, le niveau de traitement approprié; néanmoins, dans certaines circonstances, par exemple, lorsque la commission précédente n'a pas tenu compte de tous les critères énumérés dans la *Loi sur la Cour provinciale* ou a fait face à des contraintes l'empêchant d'appliquer pleinement un ou plusieurs critères, la commission suivante peut dans son analyse réexaminer les facteurs ou les recommandations déjà considérés par la commission précédente. C'est peut-être l'un de ces cas où une commission future disposera d'une plus grande latitude qu'elle n'aurait autrement eue.

À la troisième étape de l'analyse de la rationalité, il faut examiner globalement les motifs invoqués par le gouvernement pour déterminer si les objectifs du recours à une commission ont été atteints. À plusieurs égards, le Gouvernement n'a pas justifié de façon satisfaisante sa décision de s'écarter des recommandations de la Commission. Toutefois, à cette étape, la réponse doit être examinée globalement et avec retenue. Dans cette perspective, la réponse montre que le Gouvernement a pris au sérieux le processus de fixation de la rémunération des juges. À certains égards, il a dû s'appuyer sur les observations qu'il avait soumises à la Commission, car cette dernière ne les a pas examinées comme il se devait. Ainsi, le Gouvernement a participé activement au processus. Il convient donc de faire preuve à son égard d'une plus grande retenue que s'il n'avait pas respecté ce mécanisme.

Dans l'ensemble, l'analyse montre bien que les principes formulés dans le *Renvoi* ont été respectés et que c'est à juste titre que les critiques formulées à l'égard de la réponse du Gouvernement ont été écartées.

Pour ces motifs, le pourvoi est rejeté, avec paiement des débours en faveur de l'intimée, comme elle l'a demandé.

82

83

84

85

B. *Ontario*

86 The Ontario Judges' Association, the Ontario Family Law Judges' Association and the Ontario Provincial Court (Civil Division) Judges' Association (together "Judges") are the appellants in this appeal. Her Majesty the Queen in Right of the Province of Ontario, as represented by the Chair of Management Board ("Ontario") is the respondent.

87 Under the statutory regime in Ontario, a commission's salary recommendations are binding on the government. However, the commission's pension recommendations are not. This case involves pension recommendations. For the reasons that follow, the appeal is dismissed.

(1) Background

88 The Fourth Triennial Provincial Judges Remuneration Commission (1998-2001) ("Commission") was established by Appendix A of the Framework Agreement set out in the Schedule to the *Courts of Justice Act*, R.S.O. 1990, c. C.43. The Framework Agreement sets out the jurisdiction and terms of reference of each triennial commission. Before the Commission, the Judges sought higher salaries and a better pension. In particular, they sought to reduce the disparity between federally and provincially appointed judges. Ontario submitted before the Commission that salary and benefits should not be increased. It also argued that the Judges' salaries, pensions and benefits were at a fair and appropriate level.

89 The Commission recommended a salary increase of approximately 28 percent over three years. This recommendation was binding in Ontario by virtue of the Framework Agreement. The majority of the Commission also set out three optional pension recommendations. These were (1) to increase the provincial Judges' pension plan to the level of the federal judges' plan; (2) to change to a 20-year accrual rate of 3.3 percent so that after 20 years of service a

B. *Ontario*

L'Association des juges de l'Ontario, l'Association ontarienne des juges du droit de la famille et l'Ontario Provincial Court (Civil Division) Judges' Association (collectivement les « Juges ») sont les appelantes dans le présent pourvoi. Sa Majesté la Reine du chef de la province d'Ontario, représentée par le président du Conseil de gestion (la « province d'Ontario » ou la « province ») est l'intimée.

Selon le régime législatif de l'Ontario, les recommandations d'une commission qui ont trait aux salaires lient le gouvernement. Toutefois celles de la commission portant sur les pensions n'ont pas force obligatoire. Il s'agit en l'espèce de recommandations concernant les pensions. Pour les motifs qui suivent, le pourvoi est rejeté.

(1) Contexte

La quatrième Commission triennale de rémunération des juges provinciaux (1998-2001) (« Commission ») a été établie en vertu de l'appendice A de la convention cadre prévue à l'annexe de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.O. 1990, ch. C.43. La convention cadre régit la compétence et le mandat de chaque commission triennale. Devant la Commission, les Juges ont demandé des traitements plus élevés et une meilleure pension. Ils cherchaient notamment à faire réduire l'écart entre les traitements des juges de nomination fédérale et celui des juges de nomination provinciale. La province d'Ontario a fait valoir devant la Commission qu'il n'y avait pas lieu de hausser les traitements et avantages. Elle a en outre soutenu que les traitements, pensions et avantages des Juges étaient justes et adéquats.

La Commission a recommandé une augmentation salariale de l'ordre de 28 pour 100 sur trois ans. Cette recommandation a force obligatoire en Ontario en raison de la convention cadre. De plus, les membres de la Commission ont émis, à la majorité, trois recommandations facultatives concernant les pensions : (1) bonifier le régime de retraite des Juges provinciaux de manière à ce qu'il corresponde à celui des juges fédéraux, (2) adopter un

provincial judge could retire at 65 years of age with a pension of 66 2/3 percent of his salary at the date of retirement; or (3) to provide an across-the-board pension benefit increase of 10 percent. The majority also recommended that Ontario consider either (1) adopting a “Rule of 80” that would entitle a judge to retire with a full pension any time after his or her age plus years of service equalled 80; or (2) reducing the early retirement penalties.

The Commission did not retain actuaries to cost out its pension recommendations in light of the 28 percent salary increase. The only costings referred to in the Commission’s report involved the estimated costs of the pension enhancements and were done before the salary increase was taken into account. The minority of the Commission did not support the pension recommendations.

In order to consider the Commission’s optional pension recommendations, Ontario retained PricewaterhouseCoopers (“PwC”) to determine the cost. Ontario ultimately concluded that the 28 percent salary increase, which in turn automatically increased the value of the pension by 28 percent, was sufficient. It refused to adopt any of the pension recommendations. On February 1, 2000, Ontario sent its response to the chair of the Commission. It listed seven reasons why it was not implementing the pension recommendations, including the fact that the current pension entitlements were appropriate and their value had already increased as a result of the salary increase awarded by the Commission (i.e., 28 percent). However, Ontario’s reasons for rejecting the Commission’s recommendations made no reference to it having retained PwC or to any alleged error or incompleteness in costings made by the Commission.

The Judges applied for judicial review. In support of its position, Ontario filed affidavits from

taux d’accumulation des prestations de retraite de 3,3 pour 100 sur 20 ans, ce qui donnerait au juge une pension de 66 2/3 pour 100 du salaire à 65 ans après 20 années de service, ou (3) accorder une augmentation générale de 10 pour 100 des prestations de retraite. La Commission a également recommandé, à la majorité, que la province soit (1) applique la « règle de 80 », qui permettrait au juge de prendre sa retraite sans pénalité si l’addition de son âge et de ses années de service donne au moins 80, soit (2) réduise les pénalités en cas de retraite anticipée.

La Commission n’a pas retenu les services d’actuaire pour évaluer le coût de la mise en œuvre de ses recommandations en matière de pensions compte tenu de l’augmentation salariale de 28 pour 100. Les seuls coûts dont il est question dans le rapport de la Commission sont les coûts estimatifs de la bonification des pensions qui avaient été calculés compte non tenu de l’augmentation salariale. Les membres minoritaires de la Commission n’ont pas souscrit aux recommandations en matière de pensions.

Pour étudier les recommandations facultatives de la Commission en matière de pensions, la province d’Ontario a demandé à PricewaterhouseCoopers (« PwC ») d’évaluer le coût de leur application. Elle a finalement conclu que l’augmentation salariale de 28 pour 100, qui entraînait automatiquement une majoration de 28 pour 100 de la valeur des pensions, était suffisante. Elle a refusé d’adopter les recommandations touchant les pensions. Le 1<sup>er</sup> février 2000, elle a envoyé sa réponse au président de la Commission. Elle a justifié par sept motifs sa décision de ne pas donner suite à ces recommandations, notamment le fait que les droits à pension en vigueur étaient adéquats et que la valeur des pensions se trouvait déjà accrue par suite de l’augmentation salariale (28 pour 100) accordée par la Commission. Elle ne précise toutefois pas dans ses motifs de rejet des recommandations de la Commission qu’elle a retenu les services de PwC; elle n’y indique pas non plus que les coûts établis par la Commission seraient erronés ou incomplets.

Les Juges ont demandé un contrôle judiciaire. La province d’Ontario a déposé à l’appui de sa position

90

91

92

Owen M. O'Neil of PwC detailing PwC's work for the Government. The Judges objected to Ontario's retention of PwC. They also objected to the admissibility of the affidavits. They accused Ontario of engaging in a "Unilateral and Secretive Post-Commission Process". They argued that this rendered the commission process ineffective. Evidently, the parties disagreed on the real purpose of the PwC retainer.

(2) Judicial History

- (a) *Ontario Superior Court of Justice (Divisional Court)* ((2002), 58 O.R. (3d) 186)

93

The Ontario Divisional Court dismissed the Judges' application. It held that the affidavit evidence respecting the PwC costing was admissible because, according to the *Reference*, a government is entitled to "justify its decision in a court of law". The court considered the *Reference* and concluded that Ontario's reasons for rejecting the pension recommendations were clear, logical, relevant and consistent with the position taken before the Commission. There was no evidence that the decision was purely political, was discriminatory or lacked a rational basis. Paragraph 28 of the Framework Agreement contemplates a return to the Commission if the Commission had failed to deal with any matter properly arising from the inquiry or if an error is apparent in the report. However, this is merely permissive. In any event, the Divisional Court was not persuaded that the Commission erred in either of these regards.

- (b) *Court of Appeal* ((2003), 67 O.R. (3d) 641)

94

The Ontario Court of Appeal upheld the dismissal of the Judges' application. MacPherson J.A. explained that the Divisional Court did not err by concluding that Ontario's engagement of PwC did not undermine the effectiveness of the commission process. Instead, it showed that Ontario intended

les affidavits d'Owen M. O'Neil, de PwC, qui expliquent en détail le travail que PwC effectue pour le Gouvernement. Les Juges se sont opposés au recours par la province aux services de PwC. Ils se sont également opposés à l'admissibilité en preuve des affidavits. Ils ont accusé la province de s'engager dans un [TRADUCTION] « processus unilatéral et secret d'après-Commission ». Ils ont soutenu que cette façon d'agir compromettrait l'efficacité du mécanisme. Évidemment, les parties ne s'entendaient pas sur l'objet réel du mandat confié à PwC.

(2) Historique des procédures judiciaires

- a) *Cour supérieure de justice de l'Ontario (Cour divisionnaire)* ((2002), 58 O.R. (3d) 186)

La Cour divisionnaire de l'Ontario a rejeté la demande des Juges. Elle a statué que la preuve par affidavits concernant l'évaluation du coût faite par PwC était admissible parce que, selon le *Renvoi*, un gouvernement a le droit de [TRADUCTION] « justifier sa décision devant une cour de justice ». La cour a examiné le *Renvoi* et a conclu que les motifs invoqués par la province pour rejeter les recommandations concernant les pensions étaient clairs, logiques, pertinents et conciliables avec la position défendue devant la Commission. Rien n'indique que la décision était purement politique, discriminatoire ou dénuée de fondement rationnel. L'article 28 de la convention cadre prévoit la possibilité de renvoyer l'affaire à la Commission si elle n'a pas traité de questions soulevées légitimement par l'enquête ou qu'une erreur se trouve clairement dans son rapport. Cependant, cette mesure est simplement facultative. Quoi qu'il en soit, la Cour divisionnaire n'est pas convaincue que la Commission ait fait erreur à l'un ou l'autre de ces égards.

- b) *Cour d'appel* ((2003), 67 O.R. (3d) 641)

La Cour d'appel de l'Ontario a confirmé le rejet de la demande des Juges. Le juge MacPherson a expliqué que la Cour divisionnaire a eu raison de conclure que le recours aux services de PwC par la province n'avait pas compromis l'efficacité du recours à une commission. Cette décision dénotait

to conduct a serious analysis with respect to those recommendations. The court considered each of Ontario's seven reasons for rejecting the pension recommendations. It concluded that the reasons were clear, logical, relevant and consistent with Ontario's position taken before the Commission.

(3) Analysis

(a) *Do Ontario's Reasons Satisfy the "Rationality" Test?*

As outlined above, Ontario rejected all the Commission's optional pension recommendations. Its reasons for doing so are set out in the letter from the Honourable Chris Hodgson, Chair of the Management Board, to Mr. Stanley M. Beck, Q.C., Chair of the Commission ("Letter"). These seven reasons are essentially (1) the automatic 28 percent increase is appropriate; (2) the Judges' pensions will not erode over time due to the benefit formula; (3) the increase in the Judges' salary (which, in turn, automatically increased the pension) has narrowed the gap between provincial and federal judges' salaries; (4) no significant demographic changes have occurred since the 1991 independent commission reviewed the structure of the Judges' pension plan and presented a design which was accepted; (5) a 75 percent replacement ratio is achieved under the current pension arrangement when the likely pre-appointment savings of the Judges are considered; (6) the Ontario Judges' pension plan is superior to the pensions provided in all other provinces and territories; and (7) the Government's current fiscal responsibilities and competing demands for limited resources require a continued commitment to fiscal restraint to strengthen Ontario's economy.

Do these reasons pass the test of "rationality"? To pass the test of rationality, the reasons must be

plutôt l'intention de la province de procéder à une analyse minutieuse des recommandations. La cour a examiné chacun des sept motifs invoqués par la province pour rejeter les recommandations relatives aux pensions. Elle a conclu que les motifs étaient clairs, logiques, pertinents et conciliables avec la position défendue par la province d'Ontario devant la Commission.

(3) Analyse

a) *Les motifs fournis par la province d'Ontario satisfont-ils au critère de la « rationalité »?*

Comme nous l'avons indiqué précédemment, la province d'Ontario a rejeté toutes les recommandations facultatives de la Commission en matière de pensions. Les motifs invoqués à l'appui de cette décision sont exposés dans la lettre que l'honorable Chris Hodgson, président du Conseil de gestion, a adressée à M. Stanley M. Beck, c.r., président de la Commission (« Lettre »). Ces sept motifs peuvent essentiellement se résumer ainsi : (1) la majoration automatique de 28 pour 100 est suffisante; (2) grâce à la formule de calcul des prestations, la pension des Juges ne s'amenuisera pas avec le temps; (3) la hausse des traitements des Juges (qui a entraîné un relèvement automatique de la pension) a réduit l'écart entre la rémunération des juges de nomination provinciale et celle des juges de nomination fédérale; (4) aucun changement démographique important n'est survenu depuis que la commission indépendante de 1991 a examiné la structure du régime de retraite des Juges et a proposé un modèle qui a été accepté; (5) le régime de retraite en vigueur permet un coefficient de remplacement du revenu de 75 pour 100 compte tenu des épargnes probables des Juges avant leur nomination; (6) le régime de retraite des Juges de l'Ontario est supérieur à ceux des autres provinces et territoires; (7) les obligations financières qu'avait alors le Gouvernement ainsi que les demandes concurrentes de ressources limitées exigent l'engagement continu de procéder à des compressions budgétaires pour renforcer l'économie ontarienne.

Ces motifs satisfont-ils au critère de la « rationalité »? Pour satisfaire à ce critère, les motifs

legitimate. The Letter sets out seven reasons for rejecting the optional pension recommendations. The reasons outlined in the Letter do not reveal political or discriminatory motivations. They note the fact that the 28 percent salary increase automatically increases the value of the pension. They also note that no demographic changes have occurred since the pension structure was reviewed by the Second Triennial Commission in 1991. They explain that Ontario is in a period of fiscal restraint and that many areas are facing reduction. In this regard, the Judges are getting a 28 percent increase in salary and pension, and it implicitly appears that they are being treated fairly. The reasons are not political or discriminatory.

doivent être légitimes. La Lettre énonce sept motifs justifiant le rejet des recommandations facultatives concernant les pensions. Rien dans les motifs fournis dans la Lettre ne révèle qu'ils sont dictés par des considérations politiques ou discriminatoires. Ils indiquent que l'augmentation salariale de 28 pour 100 entraîne un relèvement automatique de la valeur des pensions. Ils précisent en outre qu'il ne s'est produit aucun changement démographique depuis l'analyse de la structure du régime de retraite par la deuxième Commission triennale de rémunération en 1991. Ils expliquent que la province d'Ontario se trouve en période de compressions budgétaires et que de nombreux secteurs font face à des réductions de dépenses. Les Juges obtiennent pour leur part une majoration de 28 pour 100 de leurs traitement et pension; il semble implicitement qu'ils sont traités équitablement. Les motifs ne sont ni politiques ni discriminatoires.

97 Ontario's reasons do not reveal any improper motive. They are not bald expressions of rejection or disapproval. They reveal a consideration of the judicial office and an intention to deal with it appropriately. The reasons reflect the underlying public interest in having a commission process, being the depoliticization of the remuneration process and the need to preserve judicial independence. Therefore, this branch of the "rationality" test is satisfied.

Les motifs fournis par la province d'Ontario ne sont pas illégitimes. Il ne s'agit pas de simples déclarations rejetant ou désapprouvant les recommandations. Ces motifs dénotent un examen sérieux de la charge judiciaire et l'intention de prendre les mesures qui s'imposent. Ils reflètent l'intérêt sous-jacent du public à ce qu'il y ait recours à une commission, c'est-à-dire dépolitisation du mécanisme d'examen de la rémunération et nécessité de préserver l'indépendance de la magistrature. Ce volet du critère de la « rationalité » est donc respecté.

98 Next, it must be determined whether the reasons rely upon a reasonable factual foundation. In determining whether the reasons rely upon a reasonable factual foundation, the test is one of a deferential standard to the government. It does not require the government to demonstrate exceptional circumstances. It simply asks: (1) Did the government indicate the factual basis upon which it sought to rely? (2) On the face of the evidence, was this reliance rational? In this case, Ontario's reasons allege the need for fiscal restraint and point to reductions in other expenditures. The rejection of the recommended additional pension benefits for the Judges is consistent with this reasonable factual foundation. Likewise, in its reasons, Ontario suggests that no significant demographic changes have occurred

Il faut ensuite déterminer si les motifs invoqués ont un fondement factuel raisonnable. À cette fin, le critère applicable est la norme qui commande la retenue à l'égard du gouvernement. Celui-ci n'a pas à démontrer l'existence de circonstances exceptionnelles. Il faut seulement se poser les questions suivantes : (1) Le gouvernement a-t-il indiqué le fondement factuel qu'il avait l'intention d'invoquer? (2) Compte tenu de la preuve, était-il rationnel de s'appuyer sur ce fondement factuel? En l'espèce, dans ses motifs, la province d'Ontario invoque la nécessité d'effectuer des compressions budgétaires et signale des réductions des dépenses dans d'autres secteurs. Le rejet des prestations de retraite additionnelles recommandées pour les Juges est compatible avec ce fondement factuel raisonnable. De

warranting a change to the pension plan structure. This is also a reasonable factual foundation upon which a government can base its reasons for rejecting the Commission's recommendations.

We conclude that Ontario's reasons rely upon a reasonable factual foundation.

Finally, the government's reasons must be examined globally to ensure that the objectives of the commission process have been achieved. Here, a reviewing court also plays a limited role. In this case, it appears that the commission process has been effective. Under the Framework Agreement, the Commission's salary recommendations are binding. The pension recommendations are not. Through the binding salary recommendations, the value of the Judges' pension has increased by 28 percent. In its reasons, Ontario has clearly respected the commission process, taken it seriously and given it a meaningful effect.

We also agree with the Ontario Divisional Court and the Court of Appeal that Ontario's engagement of PwC was not a distortion of the process. To the contrary, it is the opposite. It demonstrates Ontario's good faith and the serious consideration given to the Commission's recommendations.

Ontario's reasons, viewed globally, meet the "rationality" test.

(b) *Admissibility of the PwC Affidavits*

In addition to their objection to the engagement of PwC, the Judges objected to the admissibility of the PwC affidavits. We agree with the Ontario Divisional Court and the Court of Appeal that the admission of the affidavits was proper. The Judges called upon Ontario to justify its reasons "in a court of law". This was done. The affidavits do not add a new position. They merely illustrate Ontario's good

même, la province indique dans ses motifs qu'aucun changement démographique important justifiant une modification de la structure du régime de retraite ne s'est produit. Il s'agit là encore d'un fondement factuel raisonnable sur lequel un gouvernement peut s'appuyer pour rejeter les recommandations de la Commission.

Nous concluons que les motifs de la province d'Ontario ont un fondement factuel raisonnable.

Enfin, il convient d'examiner globalement les motifs du gouvernement pour s'assurer que les objectifs du recours à une commission ont été atteints. À cet égard, le tribunal saisi du contrôle judiciaire joue également un rôle limité. En l'espèce, il semble que le recours à une commission a été efficace. En vertu de la convention cadre, les recommandations salariales de la Commission ont force obligatoire, mais ce n'est pas le cas des recommandations relatives aux pensions. En raison du caractère obligatoire des recommandations salariales, la valeur des pensions des Juges a augmenté de 28 pour 100. Il ressort de ses motifs que la province a clairement respecté le mécanisme d'examen par une commission, l'a pris au sérieux, en tient compte et lui a donné un effet concret.

Nous convenons également avec la Cour divisionnaire de l'Ontario et la Cour d'appel que le recours par la province aux services de PwC n'a pas faussé le mécanisme. Au contraire, il démontre la bonne foi de la province et indique qu'elle a analysé en profondeur les recommandations de la Commission.

Globalement, les motifs de la province d'Ontario satisfont au critère de la « rationalité ».

b) *Admissibilité des affidavits de PwC*

Les Juges ont contesté non seulement le recours aux services de PwC, mais aussi l'admissibilité des affidavits de PwC. Nous convenons avec la Cour divisionnaire de l'Ontario et la Cour d'appel que les affidavits ont été admis à bon droit. Les Juges ont demandé à la province d'Ontario de justifier ses motifs « devant une cour de justice », ce qu'elle a fait. Les affidavits n'apportent pas de nouveaux

99

100

101

102

103

faith and its commitment to taking the Commission's recommendations seriously. The fact that the Letter does not refer to Ontario's engagement of PwC is irrelevant. The PwC retainer is not advanced as a key reason for rejecting the Commission's pension recommendations. The reasons which are relevant are those contained within the Letter itself. These reasons met the "rationality" test.

arguments. Ils illustrent simplement la bonne foi de la province et son engagement de prendre au sérieux les recommandations de la Commission. Il importe peu que la Lettre ne fasse pas état du fait que la province avait retenu les services de PwC. Le mandat de PwC n'est pas invoqué comme motif principal pour le rejet des recommandations de la Commission relatives aux pensions. Les motifs pertinents sont ceux qui figurent dans la Lettre elle-même. Ces motifs satisfont au critère de la « rationalité ».

104 The appeal is dismissed with costs.

Le pourvoi est rejeté avec dépens.

C. *Alberta*

C. *Alberta*

105 The respondents in this appeal are Justices of the Peace in Alberta. Her Majesty the Queen in Right of Alberta and the Lieutenant Governor in Council (together "Alberta") are the appellants. The issue is whether Alberta's partial departure from the Justices of the Peace Compensation Commission's ("Commission") recommended salary increase violates the principle of judicial independence. The respondents say it does. Alberta disagrees. For the reasons which follow, we conclude that it does not.

Les intimés en l'espèce sont les juges de paix de l'Alberta. Sa Majesté la Reine du chef de l'Alberta et le lieutenant-gouverneur en conseil (collectivement la « province d'Alberta » ou la « province ») sont les appelants. Il s'agit de déterminer si la décision de la province d'Alberta de ne pas respecter intégralement l'augmentation salariale recommandée par la Commission de rémunération des juges de paix (« Commission ») contrevient au principe de l'indépendance de la magistrature. Les intimés affirment que c'est le cas. La province n'est pas d'accord. Pour les motifs qui suivent, nous concluons qu'il n'y a pas contravention à ce principe.

(1) Background

(1) Contexte

106 On April 30, 1998, amendments to the *Judicature Act*, R.S.A. 1980, c. J-1 (am. S.A. 1998, c. 18) came into force which provided for, among other things, the establishment of an independent compensation commission for Justices of the Peace. Section 3(1) of the *Justices of the Peace Compensation Commission Regulation*, Alta. Reg. 8/2000, provides that the Commission's task is to review remuneration and benefits paid to Alberta's Justices of the Peace. Section 16 sets out the relevant criteria to be considered. The Commission's recommendations are non-binding (see ss. 5(1) and 21(2) of the Regulation).

Le 30 avril 1998, des modifications à la *Judicature Act*, R.S.A. 1980, ch. J-1 (mod. S.A. 1998, ch. 18), sont entrées en vigueur; elles prévoyaient notamment la constitution d'une commission indépendante de rémunération des juges de paix. Le paragraphe 3(1) du *Justices of the Peace Compensation Commission Regulation*, Alta. Reg. 8/2000, dispose que la Commission est chargée d'examiner la rémunération et les avantages consentis aux juges de paix de l'Alberta. L'article 16 énonce les critères pertinents à prendre en considération. Les recommandations de la Commission n'ont pas force obligatoire (voir par. 5(1) et 21(2) du règlement).

107 In this case, the Commission received submissions for the period of April 1, 1998 to March 31,

En l'espèce, la Commission a reçu des observations visant la période du 1<sup>er</sup> avril 1998 au 31 mars



2003. On February 29, 2000, it issued a report recommending, among other things, a substantial increase in salary (*The Justices of the Peace Compensation Commission: Commission Report* (2000)). In its opinion, the compensation for Justices of the Peace should be approximately two thirds of the amount given to Provincial Court judges.

When the Commission made its recommendations, the salary of full time sitting Justices of the Peace was approximately \$55,008 per annum. Per diem rates for part time sitting and presiding Justices of the Peace were \$250 and \$220 respectively. These amounts have not changed since 1991. In its report, the Commission noted that it did not consider the current levels of compensation to be helpful. They were out of line with the comparator groups and not the product of any type of independent inquiry process. The Commission made the following recommendations:

Full Time Sitting or Presiding Justices of the Peace

April 1, 1998 – \$95 000 per annum  
 April 1, 1999 – \$95 000 per annum  
 April 1, 2000 – \$100 000 per annum  
 April 1, 2001 – \$100 000 per annum  
 April 1, 2002 – \$105 000 per annum

together, in each year, with a continuation of the current benefits and an amount equal to an additional 10% in lieu of pension and an increase in vacation entitlement from 3 to 4 weeks.

Part time Sitting and Part time Presiding Justices of the Peace

April 1, 1998 – \$600 per diem  
 April 1, 1999 – \$600 per diem  
 April 1, 2000 – \$650 per diem  
 April 1, 2001 – \$650 per diem  
 April 1, 2002 – \$670 per diem

Alberta accepted the bulk of the Commission's recommendations. On May 17, 2000, Order in Council 174/2000 ("Order") was issued. In it, Alberta accepted that salaries and per diem rates ought to be increased (subject to the proposed modifications) (s. 2(a)); that current benefits for full-time

2003. Le 29 février 2000, elle a publié un rapport dans lequel elle recommandait notamment une augmentation salariale substantielle (*The Justices of the Peace Compensation Commission: Commission Report* (2000)). À son avis, la rémunération des juges de paix devrait représenter environ les deux tiers de celle des juges de la Cour provinciale.

Lorsque la Commission a émis ses recommandations, le traitement des juges de paix siégeant à temps plein s'établissait à environ 55 008 \$ par année. Les taux quotidiens de rémunération pour les juges de paix siégeant à temps partiel et pour les juges de paix présidant à temps partiel s'élevaient à 250 \$ et à 220 \$ respectivement. Ces taux demeurent les mêmes depuis 1991. Dans son rapport, la Commission a mentionné qu'elle ne considérait pas d'un grand recours les niveaux de rémunération en vigueur. En effet, ils ne correspondaient nullement à ceux des groupes de référence et ils ne résultaient pas d'une enquête indépendante. La Commission a formulé les recommandations suivantes :

[TRADUCTION] Juges de paix siégeant ou présidant à temps plein

1<sup>er</sup> avril 1998 – 95 000 \$ par année  
 1<sup>er</sup> avril 1999 – 95 000 \$ par année  
 1<sup>er</sup> avril 2000 – 100 000 \$ par année  
 1<sup>er</sup> avril 2001 – 100 000 \$ par année  
 1<sup>er</sup> avril 2002 – 105 000 \$ par année

plus, pour chaque année, les avantages en vigueur, une somme additionnelle représentant 10 pour 100 du traitement en guise de prestations de retraite et quatre semaines de vacances au lieu de trois.

Juges de paix siégeant ou présidant à temps partiel

1<sup>er</sup> avril 1998 – 600 \$ par jour  
 1<sup>er</sup> avril 1999 – 600 \$ par jour  
 1<sup>er</sup> avril 2000 – 650 \$ par jour  
 1<sup>er</sup> avril 2001 – 650 \$ par jour  
 1<sup>er</sup> avril 2002 – 670 \$ par jour

La province d'Alberta a accepté la majeure partie des recommandations de la Commission. Le décret 174/2000 (le « décret ») a été pris le 17 mai 2000. La province reconnaissait ce qui suit : les traitements et les taux quotidiens doivent être majorés (sous réserve des modifications proposées) (al. 2a)); les avantages

Justices of the Peace ought to be continued (s. 2(b)); that vacation entitlement for full-time Justices of the Peace ought to be increased from three weeks to four weeks (s. 2(c)); that full-time Justices of the Peace ought to be paid an additional sum equal to 10 percent of annual salary in lieu of pension benefits (s. 2(d)); and that compensation for sitting and presiding Justices of the Peace ought to be determined on the same basis (s. 2(e)). While the Order recognized that some increase in salary was needed, it rejected the specific increases recommended by the Commission (s. 2(f)). Instead, it proposed a modified amount (s. 2(g)). The respondents challenge the constitutionality of ss. 2(a), 2(f) and 2(g).

110

Schedule 6 of the Order sets out Alberta's reasons for rejecting the specific increases recommended by the Commission. These reasons are contained under the following headings:

**1 General comment** [raising the fact that the executive and legislative branches have the constitutional and political responsibility to properly manage fiscal affairs]

**2 Overall level of the Increase** [comparing the overall level of increase with the current compensation and increases in other publicly funded programs]

**3 Qualifications for eligibility and the determination of compensation as compared to Crown Counsel** [arguing that Crown counsel is an appropriate comparator for Justices of the Peace]

**4 Lawyer compensation generally** [cautioning against using lawyers in private practice as a comparator, given the difference in working conditions, hours of work, client pressures and problems respecting the collection of legal fees that are not applicable to the office of Justice of the Peace]

**5 Comparisons to legal aid tariff and ad hoc Crown Counsel** [agreeing that these are acceptable indicators but objecting to the amounts used by the Commission as not reflecting the actual tariffs]

en vigueur pour les juges de paix à temps plein doivent être maintenus (al. 2b)); le nombre de semaines de vacances pour les juges de paix à temps plein doit passer de trois à quatre (al. 2c)); les juges de paix à temps plein doivent recevoir une somme additionnelle représentant 10 pour 100 du traitement annuel en guise de prestations de retraite (al. 2d)) et la rémunération des juges de paix qui siègent à l'instance ou qui la président doit être déterminée de la même façon (al. 2e)). Même s'il reconnaissait qu'une augmentation salariale s'imposait, le décret rejetait les augmentations recommandées par la Commission (al. 2f)) et proposait plutôt un montant modifié (al. 2g)). Les intimés contestent la constitutionnalité des al. 2a), f) et g).

L'annexe 6 du décret énonce les motifs invoqués par la province d'Alberta pour justifier sa décision de rejeter les hausses recommandées par la Commission. Ils figurent sous les rubriques suivantes :

[TRADUCTION]

**1 Commentaire général** [soulignant le fait que l'exécutif et le législatif sont responsables, sur les plans constitutionnel et politique, de la gestion judicieuse des finances publiques]

**2 Niveau global de la hausse** [comparaison du niveau global de la hausse avec la rémunération en vigueur et les hausses accordées dans d'autres programmes financés par l'État]

**3 Conditions d'admissibilité et détermination de la rémunération par comparaison avec les avocats de la Couronne** [il est allégué que les avocats de la Couronne constituent un groupe de référence approprié dans le cas des juges de paix]

**4 Rémunération des avocats en général** [mise en garde contre l'utilisation, pour comparaison, des avocats de pratique privée à cause de leurs conditions et heures de travail différentes, des pressions exercées par les clients et des problèmes de perception des honoraires, facteurs ne s'appliquant pas dans le cas des juges de paix]

**5 Comparaisons avec le tarif de l'aide juridique et la rémunération des avocats de la Couronne ad hoc** [reconnaissant qu'il s'agit là d'indicateurs acceptables, mais contestant les sommes utilisées par la Commission au motif qu'elles ne représentent pas les tarifs réels]

*Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice); Assoc. des juges de l'Ontario c. Ontario (Conseil de gestion); Bodner c. Alberta; Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureur général); Minc c. Québec (Procureur général), 2005 CSC 44*

[2005] 2 R.C.S.

ASSOC. DES JUGES DE LA COUR PROV. DU N.-B. c. N.-B. *La Cour*

339

**6 Comparison to compensation paid to senior Government employees** [cautioning against using senior government employees as a comparator group given the different responsibilities]

**7 Comparison to Compensation Paid to Justices of the Peace in Other Jurisdictions in Canada** [comparing Justices of the Peace in Alberta and Justices of the Peace in other jurisdictions]

**8 Comparison to Provincial Court Judges** [disagreeing with the Commission's conclusion that a 2/3 relationship with Provincial Court Judges is appropriate]

Alberta's reasons stress that it has a duty to manage public resources and act in a fiscally responsible manner. The reasons point out that the overall level of increase recommended is greater than that of other publicly funded programs and significantly exceeds those of individuals in comparative groups. The groups to which Alberta said Justices of the Peace were comparable included Crown counsel, lawyers paid according to the legal aid tariff and *ad hoc* Crown counsel, senior government employees and Justices of the Peace in other jurisdictions in Canada. Lawyers in private practice, it thought, should be distinguished. The reasons relating to the appropriateness of these comparator groups are consistent with Alberta's position before the Commission.

Section 2(g) of the Order establishes the modified annual increases which Alberta ultimately decided to implement after considering the Commission's recommendations. The increases for full-time sitting and presiding Justices of the Peace are as follows:

Full Time Sitting [or Presiding] Justices of the Peace

April 1, 1998 – \$75 000 per annum  
 April 1, 1999 – \$80 000 per annum  
 April 1, 2000 – \$80 000 per annum  
 April 1, 2001 – \$85 000 per annum  
 April 1, 2002 – \$85 000 per annum

together, in each year, with a continuation of the current benefits and an amount equal to an additional 10% in lieu

**6 Comparaison avec la rémunération des hauts fonctionnaires** [mise en garde contre l'utilisation des hauts fonctionnaires comme groupe de référence, vu les responsabilités différentes]

**7 Comparaison avec la rémunération des juges de paix des autres provinces et territoires du Canada** [comparaison de la rémunération des juges de paix de l'Alberta avec celle des juges de paix d'autres provinces et territoires]

**8 Comparaison avec les juges de la Cour provinciale** [désaccord avec la conclusion de la Commission que la rémunération doit représenter les 2/3 de celle des juges de la Cour provinciale]

Dans ses motifs, la province d'Alberta insiste sur son obligation de gérer les ressources publiques et d'agir de manière responsable sur le plan financier. Elle y souligne que la hausse globale recommandée est supérieure à celle accordée dans le cas d'autres programmes financés par l'État et dépasse de beaucoup celle octroyée aux personnes faisant partie des groupes de référence. Les groupes de référence qui, selon la province, pouvaient servir de base de comparaison étaient les avocats de la Couronne, ceux rémunérés selon le tarif de l'aide juridique et ceux de la Couronne *ad hoc*, les hauts fonctionnaires et les juges de paix d'autres provinces et territoires du Canada. La province a toutefois estimé qu'une distinction avec les avocats de pratique privée s'imposait. Les motifs invoqués pour justifier l'utilisation de ces groupes de référence correspondent à la position adoptée par la province devant la Commission.

L'alinéa 2g) du décret établit les hausses annuelles modifiées que la province a finalement décidé d'accorder après avoir examiné les recommandations de la Commission. Les augmentations pour les juges de paix siégeant ou présidant à temps plein sont les suivantes :

[TRADUCTION] Juges de paix siégeant [ou présidant] à temps plein

1<sup>er</sup> avril 1998 – 75 000 \$ par année  
 1<sup>er</sup> avril 1999 – 80 000 \$ par année  
 1<sup>er</sup> avril 2000 – 80 000 \$ par année  
 1<sup>er</sup> avril 2001 – 85 000 \$ par année  
 1<sup>er</sup> avril 2002 – 85 000 \$ par année

plus, pour chaque année, les avantages en vigueur, une somme additionnelle représentant 10 pour 100 du

111

112

of pension and an increase in vacation entitlement from 3 to 4 weeks.

- 113 These increases are approximately \$15,000 greater than what Alberta proposed in its submissions before the Commission. The reasons given for selecting these levels of increase are set out in Sch. 7 of the Order under the following headings:

- 1 **Accounts for inflationary erosion**
- 2 **Recognizes the disadvantages of the 10-year term**
- 3 **Recognizes the roles and responsibilities of Justices of the Peace**
- 4 **Overall increase is significant**
- 5 **Phase in of the increase and certainty**

- 114 Alberta also increased the per diem rate for part-time sitting and part-time presiding Justices of the Peace as follows:

Part Time Sitting and Part Time Presiding Justices of the Peace

April 1, 1998 – \$460 per diem  
 April 1, 1999 – \$490 per diem  
 April 1, 2000 – \$490 per diem  
 April 1, 2001 – \$515 per diem  
 April 1, 2002 – \$515 per diem

- 115 These increases are approximately \$202 to \$214 greater than what Alberta proposed in its submissions before the Commission. The reasons given for adopting these amounts are set out in Sch. 7.

- 116 Alberta's reasons for this increase in the per diem rate state that it is based upon a calculation derived from a base salary for full-time sitting Justices of the Peace, plus additional considerations set out in Sch. 7 of the Order. The reasons state that this level of increase accounts for inflationary erosion, recognizes the roles and responsibilities of Justices of the Peace, and represents a major increase in the allocation of public resources to part-time Justices of the Peace.

traitement en guise de prestations de retraite et quatre semaines de vacances au lieu de trois.

Ces augmentations représentent environ 15 000 \$ de plus que celles proposées par la province dans ses observations devant la Commission. Les motifs invoqués à l'appui sont énoncés à l'ann. 7 du décret sous les rubriques suivantes :

[TRADUCTION]

- 1 **Prise en compte de l'érosion due à l'inflation**
- 2 **Reconnaissance des inconvénients d'un mandat de 10 ans**
- 3 **Reconnaissance des rôles et responsabilités des juges de paix**
- 4 **Importante hausse globale**
- 5 **Mise en place progressive de la hausse et certitude**

La province d'Alberta a également augmenté le taux quotidien de rémunération des juges de paix siégeant ou présidant à temps partiel :

[TRADUCTION] Juges de paix siégeant ou présidant à temps partiel

1<sup>er</sup> avril 1998 – 460 \$ par jour  
 1<sup>er</sup> avril 1999 – 490 \$ par jour  
 1<sup>er</sup> avril 2000 – 490 \$ par jour  
 1<sup>er</sup> avril 2001 – 515 \$ par jour  
 1<sup>er</sup> avril 2002 – 515 \$ par jour

Ces hausses représentent environ 202 \$ à 214 \$ de plus que celles proposées par la province dans ses observations devant la Commission. L'annexe 7 énonce les motifs invoqués à l'appui.

Dans ses motifs, la province justifie cette augmentation du taux quotidien de rémunération en affirmant qu'elle est calculée en fonction du traitement de base des juges de paix siégeant à temps plein, plus les considérations additionnelles prévues à l'ann. 7 du décret. La hausse tient compte de l'érosion due à l'inflation, reconnaît les rôles et responsabilités des juges de paix et représente une augmentation majeure de l'allocation des ressources publiques aux juges de paix siégeant à temps partiel.

(2) Judicial History

- (a) *Court of Queen's Bench* ((2001), 93 Alta. L.R. (3d) 358, 2001 ABQB 650; (2001), 3 Alta. L.R. (4th) 59, 2001 ABQB 960)

The respondents challenged the constitutionality of ss. 2(a), 2(f) and 2(g) of the Order. They claimed these sections violate the judicial independence of Alberta's Justices of the Peace. The trial judge allowed their application. He rejected Alberta's argument that some lesser standard of protection is required for Justices of the Peace. He then examined Alberta's reasons for rejecting the Commission's recommendations and found that they did not pass the test of simple rationality. He found that, apart from the alleged errors made by the Commission, there were no rational reasons for the rejection. The trial judge declared ss. 2(a), 2(f) and 2(g) of the Order to be unconstitutional. As a remedy, it was ordered that the Commission's report be binding and that solicitor-client costs be paid to the respondents.

- (b) *Court of Appeal* ((2002), 16 Alta. L.R. (4th) 244, 2002 ABCA 274)

(i) Majority (Paperny and Picard JJ.A.)

The majority of the Alberta Court of Appeal agreed with the trial judge and dismissed Alberta's appeal. Paperny J.A. emphasized the constitutional nature of the commission process. She held that the reasons did not withstand scrutiny under the "constitutional microscope" (para. 81). On her interpretation of the *Reference*, the standard of simple rationality is a high standard. It demands "a thorough and searching examination of the reasons proffered" (para. 108). Her interpretation of the principles set out in the *Reference* is at paras. 111-15. Paperny J.A. found (at para. 149) that Alberta failed to demonstrate the "extraordinary circumstances" she thought were required to justify the rejection of any portion of the Commission's report. She held that Alberta's

(2) Historique des procédures judiciaires

- (a) *Cour du Banc de la Reine* ((2001), 93 Alta. L.R. (3d) 358, 2001 ABQB 650; (2001), 3 Alta. L.R. (4th) 59, 2001 ABQB 960)

Les intimés ont contesté la constitutionnalité des al. 2a), f) et g) du décret. Ils ont prétendu que ces dispositions portent atteinte à l'indépendance des juges de paix de l'Alberta. Le juge de première instance a fait droit à leur demande. Il a rejeté l'argument de la province qu'une norme de protection moins élevée s'applique aux juges de paix. Il a ensuite examiné les motifs invoqués par la province pour rejeter les recommandations de la Commission et a conclu qu'ils ne satisfaisaient pas au critère de la simple rationalité. Il a estimé que, à part les erreurs que la Commission aurait commises, aucun motif rationnel ne justifiait le rejet. Le juge de première instance a déclaré inconstitutionnels les al. 2a), f) et g) du décret. En ce qui concerne la réparation, il a statué que le rapport de la Commission devait avoir force obligatoire et que les intimés avaient droit aux dépens sur la base avocat-client.

- (b) *Cour d'appel* ((2002), 16 Alta. L.R. (4th) 244, 2002 ABCA 274)

(i) Juges majoritaires (juges Paperny et Picard)

La Cour d'appel de l'Alberta a souscrit, à la majorité, à la décision du juge de première instance et a rejeté l'appel interjeté par la province. La juge Paperny a insisté sur le caractère constitutionnel du recours à une commission. Elle a statué que les motifs ne résistaient pas à [TRADUCTION] « un examen poussé fondé sur la Constitution » (par. 81). Selon son interprétation du *Renvoi*, la norme de la simple rationalité est une norme élevée. Elle exige [TRADUCTION] « un examen approfondi et rigoureux des motifs invoqués » (par. 108). La juge Paperny expose aux par. 111-115 son interprétation des principes formulés dans le *Renvoi*. Elle a estimé que la province n'avait pas démontré l'existence des [TRADUCTION] « circonstances extraordinaires » (par. 149) qui, selon elle, étaient

reasons did not meet the test of simple rationality. The appeal was dismissed with solicitor-client costs throughout.

(ii) Côté J.A. (Dissenting in Part)

119 Côté J.A., dissenting in part, stated that the standard of review is a fairly lax one, i.e., that of simple rationality. He examined each of the Government's reasons for rejecting the recommended salary increase and identified (a) Government reasons for rejection which recognize demonstrable errors made by the Commission; (b) Government reasons for rejection which, although not alleging demonstrable error by the Commission, pass the test of simple rationality; and (c) Government reasons for rejection which fail the test of simple rationality. He concluded that while some of the reasons were sufficient, others were not. This did not pass muster.

120 As a remedy, Côté J.A. would have ordered the Lieutenant Governor in Council to reconsider the matter in light of the court's special directions. He would not have awarded solicitor-client costs.

(3) Application

(a) *Do Alberta's Justices of the Peace Require Some Lesser Degree of Judicial Independence in the Commission Context?*

121 It was submitted by Alberta that the judicial independence of Justices of the Peace does not warrant the same degree of constitutional protection that is provided by an independent, objective commission. We disagree. As recognized in the Commission's report, at pp. 7-18, Justices of the Peace in Alberta exercise an important judicial role. Their function has expanded over the years and requires constitutional protection. See *Ell*, at paras. 17-27, *per* Major J. In any event, Alberta has already provided an independent commission process through the *Justices of the Peace*

nécessaires pour justifier le rejet de toute partie du rapport de la Commission. Elle a statué que les motifs avancés par la province ne satisfaisaient pas au critère de la simple rationalité. Le pourvoi est rejeté, avec dépens sur la base avocat-client dans toutes les cours.

(ii) Le juge Côté (dissident en partie)

Le juge Côté, dissident en partie, a affirmé que la norme de contrôle est assez souple, c'est-à-dire qu'il s'agit de celle de la simple rationalité. Il a examiné chacun des motifs invoqués par le Gouvernement pour rejeter l'augmentation salariale recommandée et a indiqué a) les motifs de rejet du Gouvernement qui reconnaissent les erreurs prouvables de la Commission, b) les motifs de rejet du Gouvernement qui, bien qu'ils n'allèguent pas d'erreurs prouvables de la part de la Commission, satisfont au critère de la simple rationalité, et c) les motifs de rejet du Gouvernement qui ne satisfont pas au critère de la simple rationalité. Il a conclu que certains des motifs sont suffisants et que d'autres ne le sont pas. Cela n'était pas acceptable.

Pour ce qui est de la réparation, le juge Côté aurait ordonné au lieutenant-gouverneur en conseil de réexaminer l'affaire en tenant compte des directives spéciales de la cour. Il n'aurait pas adjugé de dépens sur la base avocat-client.

(3) Application

a) *Dans le contexte de la Commission, un degré d'indépendance moins élevé pour les juges de paix de l'Alberta se justifie-t-il?*

La province d'Alberta a soutenu que l'indépendance des juges de paix ne commande pas la même protection constitutionnelle que celle garantie par une commission indépendante et objective. Nous ne sommes pas d'accord. Comme l'a reconnu la Commission dans son rapport (p. 7-18), les juges de paix de l'Alberta exercent des fonctions judiciaires importantes. Leur rôle a pris de l'ampleur au fil des ans et il exige une protection constitutionnelle (voir *Ell*, par. 17-27, le juge Major). De toute façon, l'Alberta a déjà prévu un processus d'examen par une commission indépendante lorsqu'elle

*Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice); Assoc. des juges de l'Ontario c. Ontario (Conseil de gestion); Bodner c. Alberta; Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureur général); Minc c. Québec (Procureur général), 2005 CSC 44*

[2005] 2 R.C.S.

ASSOC. DES JUGES DE LA COUR PROV. DU N.-B. c. N.-B. *La Cour*

343

*Compensation Commission Regulation*. This process must be followed.

(b) *Do Alberta's Reasons Satisfy the "Rationality" Test?*

As outlined above, Alberta accepted the bulk of the Commission's recommendations. However, it rejected the specific level of increase and substituted a modified amount. Its reasons for doing so are set out in Schs. 6 and 7 of the Order. Do these reasons pass the test of "rationality"?

To pass the test of rationality, the reasons must be legitimate. At this stage, the role of the reviewing court is to ensure that the reasons for rejecting a commission's recommendations are not political or discriminatory. Schedule 6 of the Order sets out eight reasons for rejecting the specific level of increase recommended by the Commission. The reasons do not reveal political or discriminatory motivations. They consider the overall level of increase recommended, comment upon the Government's responsibility to properly manage fiscal affairs, and examine various comparator groups such as 5-year Crown counsel, directors and chief Crown prosecutors, *ad hoc* Crown counsel, lawyers paid according to the legal aid tariff, senior government employees, Justices of the Peace in other jurisdictions, and Provincial Court judges. In its reasons, Alberta disagreed with the two-thirds ratio of comparison which the Commission gave to Provincial Court judges. It gave reasons for its disagreement. These reasons included the differing nature of the judicial offices and the fact that many Justices of the Peace are not full time and carry on their law practices while continuing to hold office. The reasons in Sch. 6, when viewed as a whole, reveal neither political nor discriminatory motivations.

Alberta's reasons are legitimate. They reflect the public interest in having a commission process,

a adopté le règlement intitulé *Justices of the Peace Compensation Commission Regulation*. Il faut suivre ce processus.

b) *Les motifs invoqués par la province d'Alberta satisfont-ils au critère de la « rationalité »?*

Comme nous l'avons dit précédemment, la province d'Alberta a accepté la grande majorité des recommandations de la Commission, mais elle a rejeté les hausses recommandées et a plutôt proposé un montant modifié. Les motifs de cette décision sont énoncés aux ann. 6 et 7 du décret. Ces motifs satisfont-ils au critère de la « rationalité »?

Pour satisfaire au critère de la rationalité, les motifs doivent être légitimes. À cette étape, le rôle du tribunal saisi du contrôle judiciaire consiste à s'assurer que les motifs de rejet des recommandations d'une commission ne sont ni politiques ni discriminatoires. L'annexe 6 du décret énonce huit motifs de rejet des hausses recommandées par la Commission. Les motifs ne révèlent pas qu'ils sont dictés par des considérations politiques ou discriminatoires. Dans ses motifs, la province tient compte des hausses globales recommandées, commente l'obligation pour le Gouvernement de gérer judicieusement les finances publiques et passe en revue divers groupes de référence tels les avocats de la Couronne ayant cinq ans d'expérience, les directeurs et les substituts en chef du procureur général, les avocats de la Couronne *ad hoc*, les avocats payés selon le tarif de l'aide juridique, les hauts fonctionnaires, les juges de paix des autres provinces et territoires et les juges de cours provinciales. Dans ses motifs, la province a exprimé son désaccord au sujet du coefficient de comparaison de deux tiers que la Commission accorde aux juges de cours provinciales. Elle a expliqué son désaccord, invoquant notamment les différences entre les charges judiciaires et le fait que de nombreux juges de paix ne siègent pas à temps plein et continuent d'exercer le droit tout en agissant comme juges de paix. Globalement, les motifs à l'ann. 6 ne semblent pas être dictés par des considérations politiques ou discriminatoires.

Les motifs fournis par la province sont légitimes. Ils reflètent l'intérêt du public à ce qu'il y ait recours

122

123

124

i.e., the depoliticization of the remuneration process and the need to preserve judicial independence. Alberta points to its duty to allocate public resources, but still accepts the Commission's recommendation that an increase in compensation is needed; see s. 2(a) of the Order and the reasons set out in Sch. 1.

à une commission, c'est-à-dire dépolitisation du mécanisme d'examen de la rémunération des juges et nécessité de préserver leur indépendance. La province invoque ses obligations en matière d'allocation des ressources publiques, mais elle convient avec la Commission qu'une hausse de la rémunération s'impose; voir l'al. 2a) du décret et les motifs énoncés à l'ann. 1.

125 The reasons given for rejecting the specific levels of compensation illustrate Alberta's desire to compensate its Justices of the Peace in a manner consistent with the nature of the office. They address the Commission's recommendations. They are not bald expressions of rejection or disapproval. They clearly state the reasons for variation and explain why Alberta attributed different weights to the comparator groups. They explain why these comparator groups are relevant.

Les motifs invoqués pour rejeter les niveaux de rémunération recommandés illustrent la volonté de la province de rémunérer ses juges de paix en fonction de la nature de leur charge. Ils répondent aux recommandations de la Commission. Il ne s'agit pas de simples déclarations rejetant ou désapprouvant les recommandations. Ils indiquent clairement les raisons des écarts et expliquent la raison pour laquelle la province a accordé un poids différent aux divers groupes de référence. Ils expliquent pourquoi ces groupes de référence sont pertinents.

126 Schedule 7 explains why Alberta chose the level of compensation it did. The reasons recognize the role and responsibilities of Justices of the Peace and reveal a genuine attempt to identify appropriate comparators for this judicial office. These reasons are in good faith and relate to the public interest. As a result, they satisfy this branch of the "rationality" test.

L'annexe 7 explique les niveaux de traitement choisis par la province. Les motifs reconnaissent le rôle et les responsabilités des juges de paix et dénotent une véritable tentative de déterminer les éléments de comparaison appropriés pour cette charge judiciaire. Ils sont de bonne foi et concernent l'intérêt public. Ils satisfont donc à cet aspect du critère de la « rationalité ».

127 Next, it must be determined whether the reasons rely upon a reasonable factual foundation. In determining whether the reasons rely upon a reasonable factual foundation, the test is one of a deferential standard to the government. In this regard, the majority of the Court of Appeal erred. The test does not require the government to demonstrate exceptional circumstances. It simply asks: (1) Did the government indicate the factual basis upon which it sought to rely? (2) On the face of the evidence, was this reliance rational?

Il convient ensuite de déterminer si les motifs invoqués ont un fondement factuel raisonnable. À cet égard, le critère applicable est celui de la retenue envers le gouvernement. Sur ce point, les juges majoritaires de la Cour d'appel ont fait erreur. Le critère n'exige pas que le gouvernement démontre l'existence de circonstances exceptionnelles. Les seules questions à se poser sont les suivantes : (1) Le gouvernement a-t-il indiqué le fondement factuel qu'il avait l'intention d'invoquer? (2) Compte tenu de la preuve, était-il rationnel de s'appuyer sur ce fondement factuel?

128 In its reasons, Alberta discusses general fiscal policy, various comparator groups, inflation and the roles and responsibilities of Justices of the Peace. The factual basis upon which the Government

Dans ses motifs, la province d'Alberta aborde plusieurs questions, dont la politique budgétaire, les divers groupes de référence, l'inflation et les rôles et responsabilités des juges de paix. Le fondement



sought to rely is indicated, and its reliance is, for the most part, rational.

However, there is a questionable aspect. Specifically, reason 2 in Sch. 6 and reasons 3 to 5 in Sch. 7 compare the new level of compensation with the level at which compensation was frozen in 1991. The figures it is being compared with were not the product of an independent commission process. Since the 1991 amounts were not the product of an independent commission process, their utility as a guide is limited. However, these amounts do provide a general background for the context in which the Commission was operating. To the extent that the 1991 compensation levels are used as a basis for comparison, the reasons lack a reasonable factual foundation. To the extent that the reasons are simply providing general background information, they are acceptable. It is difficult to determine precisely what effect this alleged error had on Alberta's decision to depart from the Commission's recommendation.

Finally, the government's reasons must be examined globally to ensure that the objective of the commission process has been achieved. Here, a reviewing court also plays a limited role.

It appears that the commission process in this case has been effective. Alberta accepted the bulk of the Commission's recommendations. The process was taken seriously. The reasons for variation are legitimate. Viewed globally, it appears that the process of the Commission, as a consultative body created to depoliticize the issue of judicial remuneration, has been effective.

(c) *Are Solicitor-Client Costs Appropriate?*

Both courts below awarded solicitor-client costs against Alberta. This was not warranted. Neither party has displayed reprehensible, scandalous or outrageous conduct. While the protection of judicial independence is a noble objective, it is not by

factuel que voulait invoquer le Gouvernement y est indiqué et sa décision de s'y appuyer était pour l'essentiel rationnel.

Ces motifs comportent toutefois un élément contestable. En particulier, le motif 2 de l'ann. 6 et les motifs 3 à 5 de l'ann. 7 comparent le nouveau niveau de rémunération à celui qui a fait l'objet d'un gel en 1991. Les chiffres servant de référence ne résultent pas d'un mécanisme indépendant. Leur utilité comme base de référence est donc limitée. Toutefois, ils fournissent des renseignements généraux qui permettent de situer la Commission dans son contexte. Les motifs n'ont pas un fondement factuel raisonnable s'ils servent de base de comparaison, mais ils sont acceptables s'ils servent simplement à fournir des renseignements généraux. Il est difficile de déterminer avec précision l'effet de l'erreur alléguée sur la décision de la province de s'écarter des recommandations de la Commission.

Enfin, il faut examiner globalement les motifs du gouvernement pour vérifier si l'objectif du recours à une commission a été atteint. À cet égard, le tribunal saisi du contrôle judiciaire joue également un rôle limité.

Il semble que le recours à une commission en l'espèce a été efficace. La province a accepté la grande majorité des recommandations de la Commission. Elle a pris au sérieux le mécanisme. Les motifs qu'elle a invoqués pour justifier les modifications sont légitimes. Globalement, il semble que le recours à la Commission, en tant qu'organisme consultatif mis sur pied pour dépoliticiser l'examen de la rémunération des juges, a été efficace.

c) *Y a-t-il lieu d'adjuger des dépens sur la base avocat-client?*

Les deux juridictions inférieures ont condamné la province d'Alberta à payer des dépens sur la base avocat-client. Ce n'était pas justifié. Aucune partie ne s'est comportée de façon répréhensible, scandaleuse ou choquante. Certes, la protection de

129

130

131

132

itself sufficient to warrant an award of solicitor-client costs in the case at bar; see *Mackin*, at paras. 86-87, *per* Gonthier J.

(4) Remedy

133

Although the bulk of Alberta's reasons pass the test of "rationality", those which compare the new salary with the 1991 salary do not rely upon a reasonable factual foundation. This was objected to by the respondents, but without a compelling argument to support the objection. A court should not intervene every time a single reason is questionable, particularly when the others are rational. To do so would invite litigation, conflict and delay in implementing the individual salaries. This is antithetical to the object of the commission process. When viewed globally, the commission process appears to have been effective and the setting of judicial remuneration has been "depoliticized". As a result, the appeal is allowed with costs throughout.

D. *Quebec*

134

Three of the appeals that the Court heard together originate from the province of Quebec. In two of them, the Attorney General of Quebec seeks the reversal of judgments in which the Quebec Court of Appeal held that the responses of the Quebec government and National Assembly to a report of a compensation committee on the salaries and benefits of provincially appointed judges of the Court of Québec and the municipal courts of the cities of Laval, Montreal and Quebec City had not met the constitutional standard; the Court of Appeal ordered the Government and the Minister of Justice to follow and implement the compensation committee's first 11 recommendations (*Quebec (Attorney General) v. Conférence des juges du Québec*, [2004] R.J.Q. 1450, [2004] Q.J. No. 6622 (QL); *Minc v. Québec (Procureur général)*, [2004] R.J.Q. 1475). In a third appeal, the Conférence des juges municipaux du Québec, which represents municipal court judges outside Laval, Montreal and Quebec

l'indépendance de la magistrature représente un noble objectif, mais, en l'espèce, elle ne justifie pas en soi l'adjudication des dépens sur la base avocat-client (voir *Mackin*, par. 86-87, le juge Gonthier).

(4) Réparation

Bien que la grande majorité des motifs fournis par l'Alberta satisfassent au critère de la « rationalité », ceux qui comparent les nouveaux traitements à ceux de 1991 n'ont pas un fondement factuel raisonnable. Les intimés ont contesté cette conclusion mais n'ont pas produit d'argument convaincant pour étayer leur thèse. Un tribunal ne devrait pas intervenir chaque fois qu'un seul motif est discutable, surtout si les autres motifs demeurent rationnels. Une telle façon de procéder entraînerait des poursuites, des conflits et des retards dans la mise en œuvre des recommandations concernant les salaires individuels. C'est l'antithèse de l'objectif du recours à une commission. Dans l'ensemble, le mécanisme semble avoir été efficace et la détermination de la rémunération des juges était « dépolitisée ». En conséquence, le pourvoi est accueilli, avec dépens dans toutes les cours.

D. *Québec*

Trois des pourvois que la Cour a entendus conjointement proviennent du Québec. Dans deux de ces pourvois, le procureur général du Québec a demandé l'annulation des arrêts rendus par la Cour d'appel du Québec. Celle-ci y a statué que les réponses du Gouvernement et de l'Assemblée nationale du Québec au rapport du comité de rémunération chargé d'examiner les traitements et avantages consentis aux juges de nomination provinciale de la Cour du Québec et des cours municipales de Laval, de Montréal et de Québec ne respectaient pas la norme constitutionnelle; la Cour d'appel a ordonné au Gouvernement et au ministre de la Justice de suivre et mettre en œuvre les 11 premières recommandations du comité de rémunération (*Québec (Procureur général) c. Conférence des juges du Québec*, [2004] R.J.Q. 1450; *Minc c. Québec (Procureur général)*, [2004] R.J.Q. 1475). Dans le troisième pourvoi, la Conférence des juges municipaux du Québec, qui représente les juges

City, contests the dismissal by the Court of Appeal of its motion for leave to intervene in the Attorney General's appeal in respect of the municipal court judges of Laval, Montreal and Quebec City. These three appeals were joined.

The disposition of these Quebec appeals will require the Court to consider and apply the general principles set out above in respect of the nature and process of the judicial compensation committee within the legal framework established by the *Courts of Justice Act*, R.S.Q., c. T-16. In addition, in the appeal of the Conférence des juges municipaux, we will need to address specific issues concerning aspects of the civil procedure of Quebec which are raised in its motion for leave to intervene.

#### (1) Background

The cases under consideration are the latest episodes in a long-running history of difficulties and tension between the Government of Quebec and provincially appointed judges, both before and after our Court's ruling in the *Reference*. Although judicial compensation committees were set up as far back as 1984 and although they duly reported, their reports were mostly shelved or ignored, at least in respect of their key recommendations. Since the *Reference*, the responses to the successive reports of the Bisson and O'Donnell Committees have led to litigation. The litigation now before the Court results from the reports of the O'Donnell Committee (*Rapport du Comité de rémunération des juges de la Cour du Québec et des cours municipales* (2001)). In order to clarify the nature of this litigation and of the problems that it raises, we will briefly review the legal framework of the judicial compensation commissions in Quebec. We will then need to consider the work of the two committees that have been set up since the *Courts of Justice Act* was amended in response to the *Reference*.

municipaux de l'extérieur de Laval, de Montréal et de Québec, conteste le rejet par la Cour d'appel de sa requête visant à obtenir l'autorisation d'intervenir dans l'appel interjeté par le procureur général relativement aux juges des cours municipales de Laval, de Montréal et de Québec. Ces trois pourvois ont été joints.

Pour trancher ces pourvois en provenance du Québec, il convient d'examiner et d'appliquer les principes généraux énoncés précédemment en ce qui concerne la nature du comité de la rémunération des juges et le recours à ce comité, en tenant compte du cadre juridique établi par la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.Q., ch. T-16. De plus, dans le cas du pourvoi interjeté par la Conférence des juges municipaux, nous devons examiner certaines questions précises touchant la procédure civile au Québec que la Conférence a soulevées dans sa requête d'intervention.

#### (1) Contexte

Ces pourvois sont les derniers épisodes d'une longue histoire de problèmes et de tensions qui, avant que la Cour ne rende sa décision dans le *Renvoi* et depuis cet arrêt, n'ont cessé d'opposer le gouvernement du Québec et les juges de nomination provinciale. Bien que des comités de la rémunération des juges aient été mis sur pied dès 1984 et qu'ils aient dûment fait rapport sur la situation, leurs rapports ont été pour la plupart écartés ou sont restés lettre morte, du moins pour ce qui est de leurs principales recommandations. Depuis le *Renvoi*, les réponses aux rapports successifs du Comité Bisson et du Comité O'Donnell ont donné lieu à des litiges. La Cour est maintenant saisie des litiges qui ont suivi la publication des rapports du Comité O'Donnell (*Rapport du Comité de rémunération des juges de la Cour du Québec et des cours municipales* (2001)). Pour clarifier la nature de ces litiges et des problèmes qu'ils soulèvent, nous analyserons brièvement le cadre juridique des comités de la rémunération des juges au Québec. Nous devons ensuite examiner les travaux des deux comités mis sur pied après la modification de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* par suite au *Renvoi*.

135

136

(a) *The Courts of Justice Act and the Legal Framework of the Judicial Compensation Committees*

137

Amendments made to the *Courts of Justice Act* in 1997 (S.Q. 1997, c. 84) put in place the legal framework for setting up judicial compensation committees. They provide for the appointment, every three years, of a judicial compensation committee to consider issues relating to salary, pension plan and other social benefits of judges of the Court of Québec and the municipal courts of Laval, Montreal and Quebec City and of judges of other municipalities' courts which fall under the *Act respecting municipal courts*, R.S.Q., c. C-72.01. Judges appointed under the latter Act may continue to practise law and may remain members of the Bar. They often work part-time and are paid on a per-sitting basis. The compensation committee has four members who sit on two three-member panels. One of the panels reports on the judges of the Court of Québec and the municipal courts of Laval, Montreal and Quebec City. The second one considers issues relating to the compensation of judges of municipal courts to which the *Act respecting municipal courts* applies (*Courts of Justice Act*, ss. 246.29, 246.30 and 246.31).

138

The committee must consider a number of factors in preparing its report:

**246.42.** The committee shall consider the following factors:

- (1) the particularities of judges' functions;
- (2) the need to offer judges adequate remuneration;
- (3) the need to attract outstanding candidates for the office of judge;
- (4) the cost of living index;
- (5) the economic situation prevailing in Québec and the general state of the Québec economy;
- (6) trends in real per capita income in Québec;
- (7) the state of public finances and of public municipal finances, according to the jurisdiction of each panel;

a) *La Loi sur les tribunaux judiciaires et le cadre juridique des comités de la rémunération des juges*

Les modifications apportées à la *Loi sur les tribunaux judiciaires* en 1997 (L.Q. 1997, ch. 84) ont établi le cadre juridique permettant d'instituer des comités de la rémunération des juges. Elles prévoient la constitution, tous les trois ans, d'un comité de la rémunération des juges chargé d'examiner les questions concernant le traitement, le régime de retraite et autres avantages sociaux dont bénéficient les juges de la Cour du Québec et les juges des cours municipales de Laval, de Montréal et de Québec ainsi que les juges des autres cours municipales auxquelles s'applique la *Loi sur les cours municipales*, L.R.Q., ch. C-72.01. Les juges nommés en vertu de cette loi peuvent continuer d'exercer le droit et rester membres du barreau. Ils travaillent souvent à temps partiel et ils sont rémunérés à la séance. Le comité de la rémunération est formé de quatre membres, qui siègent en deux formations de trois membres. L'une des formations fait rapport sur les juges de la Cour du Québec et des cours municipales de Laval, de Montréal et de Québec. L'autre formation examine les questions relatives à la rémunération des juges des cours municipales auxquelles s'applique la *Loi sur les cours municipales (Loi sur les tribunaux judiciaires)*, art. 246.29, 246.30 et 246.31.

Dans son rapport, le comité doit prendre en considération divers facteurs :

**246.42.** Le comité prend en considération les facteurs suivants :

- 1<sup>o</sup> les particularités de la fonction de juge;
- 2<sup>o</sup> la nécessité d'offrir aux juges une rémunération adéquate;
- 3<sup>o</sup> la nécessité d'attirer d'excellents candidats à la fonction de juge;
- 4<sup>o</sup> l'indice du coût de la vie;
- 5<sup>o</sup> la conjoncture économique du Québec et la situation générale de l'économie québécoise;
- 6<sup>o</sup> l'évolution du revenu réel par habitant au Québec;
- 7<sup>o</sup> l'état des finances publiques ou des finances publiques municipales, selon la formation compétente;

*Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice); Assoc. des juges de l'Ontario c. Ontario (Conseil de gestion); Bodner c. Alberta; Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureur général); Minc c. Québec (Procureur général), 2005 CSC 44*

[2005] 2 R.C.S.

ASSOC. DES JUGES DE LA COUR PROV. DU N.-B. c. N.-B. *La Cour*

349

(8) the level and prevailing trend of the remuneration received by the judges concerned, as compared to that received by other persons receiving remuneration out of public funds;

(9) the remuneration paid to other judges exercising a similar jurisdiction in Canada;

(10) any other factor considered relevant by the committee.

The panel having jurisdiction with regard to the judges of the municipal courts to which the Act respecting municipal courts [c. C-72.01] applies shall also take into consideration the fact that municipal judges exercise their functions mainly on a part-time basis.

The committee must report within six months. The Minister of Justice must then table the report in the National Assembly within ten days, if it is sitting. If the National Assembly is not sitting, this must be done within ten days of the resumption of its sittings (s. 246.43). The National Assembly may approve, reject or amend some or all of the committee's recommendations by way of a resolution, which must state the reasons for its decision. Should the National Assembly fail to adopt a resolution, the government must take the necessary measures to implement the report's recommendations (s. 246.44).

(b) *The Judicial Compensation Committee Process After 1997*

The judicial compensation committees which have reported since 1997 were created pursuant to the *Courts of Justice Act*. The first one was appointed late in 1997. Its chair was the Honourable Claude Bisson, a former Chief Justice of Quebec. The Bisson Committee reported in August 1998 (*Rapport du Comité de la rémunération des juges de la Cour du Québec et des cours municipales* (1998)). Its report recommended significant adjustments to judicial salaries and benefits. The initial response of the Quebec government was to reject the recommendations on salaries. Litigation ensued. The Superior Court of Quebec held that the response did not meet constitutional standards and remitted the matter to the National Assembly for reconsideration (*Conférence des juges du Québec v. Québec (Procureure générale)*, [2000] R.J.Q. 744). The

8° l'état et l'évolution comparés de la rémunération des juges concernés d'une part, et de celle des autres personnes rémunérées sur les fonds publics, d'autre part;

9° la rémunération versée à d'autres juges exerçant une compétence comparable au Canada;

10° tout autre facteur que le comité estime pertinent.

La formation compétente eu égard aux juges des cours municipales auxquelles s'applique la Loi sur les cours municipales [ch. C-72.01] prend également en considération le fait que ces juges exercent principalement leurs fonctions à temps partiel.

Le comité doit remettre son rapport dans les six mois. Le ministre de la Justice dépose ce rapport devant l'Assemblée nationale dans les 10 jours de sa réception ou, si elle ne siège pas, dans les 10 jours de la reprise de ses travaux (art. 246.43). L'Assemblée nationale peut, par résolution motivée, approuver, modifier ou rejeter en tout ou en partie les recommandations du comité. À défaut d'une telle résolution, le gouvernement prend les mesures requises pour mettre en œuvre ces recommandations (art. 246.44).

(b) *Le recours aux comités de la rémunération des juges après 1997*

Les comités de la rémunération des juges qui ont fait rapport depuis 1997 ont été institués sous le régime de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*. Le premier comité a été créé à la fin de 1997. Il était présidé par l'honorable Claude Bisson, ancien juge en chef du Québec. Le Comité Bisson a déposé son rapport en août 1998 (*Rapport du Comité de la rémunération des juges de la Cour du Québec et des cours municipales* (1998)). Il y recommandait d'importants rajustements aux traitements et avantages consentis aux juges. Dans sa première réponse, le gouvernement du Québec a rejeté les recommandations salariales, ce qui a donné lieu à des litiges. La Cour supérieure du Québec a statué que la réponse ne satisfaisait pas aux normes constitutionnelles et a renvoyé l'affaire à l'Assemblée nationale pour réexamen (*Conférence des juges du*

139

140

*Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice); Assoc. des juges de l'Ontario c. Ontario (Conseil de gestion); Bodner c. Alberta; Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureur général); Minc c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 44

Government implemented this first report only after the Quebec Court of Appeal had held that it had a legal obligation to implement it, retroactively to July 1, 1998, in respect of judicial salaries (*Conférence des juges du Québec v. Québec (Procureure générale)*, [2000] R.J.Q. 2803).

*Québec c. Québec (Procureure générale)*, [2000] R.J.Q. 744). Le Gouvernement a mis en œuvre ce premier rapport seulement après que la Cour d'appel du Québec eut statué que la loi l'obligeait à le mettre en œuvre, rétroactivement au 1<sup>er</sup> juillet 1998, en ce qui concerne le traitement des juges (*Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureure générale)*, [2000] R.J.Q. 2803).

141 In September 1999, the Bisson Committee filed a second report, on the judges' pension plan and benefits, which lead to a new round of litigation (*Rapport du Comité de la rémunération des juges de la Cour du Québec et des cours municipales (Régime de retraite et avantages sociaux reliés à ce régime et aux régimes collectifs d'assurances)* (1999)). At first, the Government rejected the recommendations. After a constitutional challenge, it reversed its stand and stated its intention to implement the recommendations. Nevertheless, litigation in respect of this second report continued in the Superior Court and in the Court of Appeal until 2003; this litigation related to delays in implementation and to remedies.

En septembre 1999, le Comité Bisson a déposé un deuxième rapport, sur le régime de retraite et les avantages des juges, ce qui a donné lieu à une nouvelle série de litiges (*Rapport du Comité de la rémunération des juges de la Cour du Québec et des cours municipales (Régime de retraite et avantages sociaux reliés à ce régime et aux régimes collectifs d'assurances)* (1999)). Le Gouvernement a tout d'abord rejeté les recommandations. Après une contestation constitutionnelle, il est revenu sur sa position et a indiqué son intention de mettre en œuvre les recommandations. Les litiges concernant ce deuxième rapport se sont néanmoins poursuivis jusqu'en 2003 devant la Cour supérieure et devant la Cour d'appel à propos des retards dans la mise en œuvre et aux réparations.

142 In the meantime, in March 2001, as required by the *Courts of Justice Act*, the Quebec government appointed a second committee, chaired by Mr. J. Vincent O'Donnell, Q.C. The Committee was split into two panels, both chaired by Mr. O'Donnell. The first one was to report on the salaries and benefits of judges of the Court of Québec and the municipal courts of Laval, Montreal and Quebec City. The mandate of the second one was limited to the compensation and benefits of the municipal judges to whom the *Act respecting municipal courts* applies. The two panels reported. The National Assembly responded. Litigation ensued. It has now reached our Court.

Entre-temps, en mars 2001, conformément à la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, le gouvernement du Québec a constitué un deuxième comité, présidé par M. J. Vincent O'Donnell, c.r. Le Comité a été séparé en deux formations, toutes deux présidées par M. O'Donnell. La première formation devait faire rapport sur les traitements et avantages consentis aux juges de la Cour du Québec et des cours municipales de Laval, de Montréal et de Québec. Le mandat de la seconde formation se limitait à la rémunération et aux avantages des juges des cours municipales auxquelles s'applique la *Loi sur les cours municipales*. Les deux formations ont remis leur rapport. L'Assemblée nationale y a répondu. Il s'est ensuivi des litiges. La Cour est maintenant appelée à se prononcer sur ces affaires.

(c) *The Reports of the O'Donnell Committee's Panels*

c) *Les rapports des formations du Comité O'Donnell*

143 The key part of the O'Donnell Committee report was drafted by the first panel. It dealt first with

La partie principale du rapport du Comité O'Donnell a été rédigée par la première formation.

the salary and benefits of judges of the Court of Québec. It then moved on to consider the remuneration of judges of the municipal courts of Laval, Montreal and Quebec City. The second part, drafted by the second panel, considered the particular aspects of the compensation of municipal court judges paid on a per-sitting basis.

The work of these panels appears to have been closely coordinated. The main recommendations concerned the salary of judges of the Court of Québec. The recommendations specific to municipal court judges seem to have been based on a comparative analysis of the proposals in respect of judges of the Court of Québec and the positions and responsibilities of the different categories of municipal court judges.

The Government of Quebec had objected to any significant revision of the salaries recommended by the Bisson Committee. In its opinion, as it explained in its written representations, acceptance of the Bisson Committee's recommendations had led to a substantial increase in judges' salaries. It considered the role of the O'Donnell Committee to be to propose minor, incremental revisions and based on changes which might have taken place since the Bisson report. No in-depth review of judicial compensation was warranted. The Government's position paper recommended a 4 to 8 percent increase in the first year and minor cost-of-living adjustments in the next two years. The Government advocated maintaining a rough parity with a class of senior civil servants ("*administrateur d'État I, niveau I*") that had existed since at least 1992. It expressed concerns about the impact of more substantial increases on its public sector compensation policy. It also argued that the precarious situation of the provinces' finances, which remained in a fragile and unstable condition even though the budget had recently been balanced, should be taken into account.

Elle porte tout d'abord sur les traitements et avantages consentis aux juges de la Cour du Québec. Elle aborde ensuite la question de la rémunération des juges des cours municipales de Laval, de Montréal et de Québec. La deuxième partie, rédigée par la deuxième formation, examine les aspects particuliers de la rémunération des juges des cours municipales rémunérés à la séance.

Il semble que les travaux de ces deux formations ont été étroitement coordonnés. Les principales recommandations touchent le traitement des juges de la Cour du Québec. Les recommandations concernant les juges des cours municipales semblent reposer sur l'analyse comparative des propositions visant les juges de la Cour du Québec et des fonctions et responsabilités des différentes catégories de juges des cours municipales.

Le gouvernement du Québec s'était opposé à toute révision majeure des traitements recommandés par le Comité Bisson. Il a estimé, comme il l'a indiqué dans ses observations écrites, que l'acceptation des recommandations du Comité Bisson avait entraîné une hausse substantielle du traitement des juges. À son avis, le rôle du Comité O'Donnell consiste à proposer des modifications progressives mineures compte tenu des changements survenus, le cas échéant, depuis la publication du rapport Bisson. Aucun réexamen en profondeur de la rémunération des juges n'était justifié. Dans son exposé de position, le Gouvernement a recommandé une hausse se situant entre 4 et 8 pour 100 pour la première année ainsi que des rajustements mineurs en fonction de l'augmentation du coût de la vie pour les deux années suivantes. Le Gouvernement préconisait le maintien d'une quasi-parité, qui existait depuis au moins 1992, avec une catégorie de fonctionnaires de niveau supérieur, les « administrateurs d'État I, niveau 1 ». Il se dit préoccupé par les répercussions que pourrait avoir une hausse plus importante sur sa politique de rémunération dans le secteur public. Il a également soutenu qu'il fallait tenir compte de la situation financière précaire de la province. Celle-ci était toujours fragile et instable, même si on est récemment parvenu à un budget équilibré.

144

145

146

The report of the first O'Donnell panel expressed substantial disagreement with the position of the Government of Quebec. In the panel's opinion, its legal mandate required it to consider issues relating to judicial compensation on their own merits, based on a proper consideration of all the relevant factors under s. 246.42 of the *Courts of Justice Act*. It gave considerable weight to the importance of the civil and criminal jurisdictions of the Court of Québec. It noted that these jurisdictions were significantly broader than those of other provincial courts in Canada and that the compensation of provincially appointed judges was nevertheless substantially lower in Quebec than in most other provinces. The panel commented that the constraints arising out of the precarious state of the provinces' finances and of the provincial economy at the time of the Bisson Committee were no longer so compelling. It considered, in addition, that the need to increase the pool of potential candidates for vacant positions in the judiciary had to be addressed. In the end, it recommended raising the salary of judges of the Court of Québec from \$137,333 to \$180,000, with further, but smaller increases in the next two years. It also recommended a number of adjustments to other aspects of the judges' compensation and benefits, and more particularly to their pension plan.

147

On the basis of its findings and opinions regarding the nature of the jurisdiction of judges of the Court of Québec, the panel then considered the position of municipal court judges of Laval, Montreal and Quebec City. Based on a long-standing tradition, which had been confirmed by legislative provisions, these municipal court judges received the same salary and benefits as their colleagues of the Court of Québec. In the course of its review of judicial compensation, however, the O'Donnell Committee decided to raise the issue of parity and notified interested groups and parties that it intended to consider this issue. It called for submissions and representations on the question. It received a limited number of representations, and they recommended that parity be maintained. Some of them objected to any consideration of the issue

Dans son rapport, la première formation du Comité O'Donnell a exprimé son profond désaccord avec la position du gouvernement du Québec. Elle estimait qu'en vertu du mandat qui lui avait été confié par la loi, elle devait examiner sur le fond les questions liées à la rémunération des juges en tenant dûment compte des facteurs pertinents énumérés à l'art. 246.42 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*. Elle a accordé un poids considérable à l'étendue du champ de compétence de la Cour du Québec en matière civile et pénale. Elle a souligné que ce champ de compétence était beaucoup plus vaste que celui des autres cours provinciales au Canada et que la rémunération des juges de nomination provinciale restait, malgré tout, nettement inférieure au Québec que dans la plupart des autres provinces. Elle a mentionné que les contraintes résultant de l'état précaire des finances des provinces et de l'économie provinciale à l'époque de la publication du rapport du Comité Bisson n'étaient plus aussi déterminantes. Elle a en outre estimé essentiel d'élargir le bassin de recrutement pour la charge judiciaire. Elle a finalement recommandé de porter le traitement des juges de la Cour du Québec de 137 333 \$ à 180 000 \$, des hausses moins importantes étant prévues pour les deux années suivantes. Elle a aussi recommandé divers rajustements touchant d'autres aspects de la rémunération et des avantages des juges, en particulier leur régime de retraite.

S'appuyant sur ses constatations et opinions quant à la nature des compétences des juges de la Cour du Québec, la formation a ensuite examiné la situation des juges des cours municipales de Laval, de Montréal et de Québec. Selon une tradition de longue date, confirmée par des dispositions législatives, ces juges touchaient les mêmes traitements et avantages que leurs collègues de la Cour du Québec. Néanmoins, au cours de son analyse de la rémunération des juges, le Comité O'Donnell a décidé de soulever la question de la parité et a informé les intéressés de son intention d'examiner cette question. Il les a invités à lui faire part de leurs observations, tant orales qu'écrites. Il a reçu quelques mémoires, lesquels recommandaient le maintien de la parité. Certains se sont même opposés à tout examen de la question,



whatsoever and took the position that it lay outside the Committee's remit. In the end, the report recommended eliminating parity and suggested a lower pay scale for municipal judges. In its authors' opinion, the jurisdiction of the municipal courts of the three cities was significantly narrower than the jurisdiction of the Court of Québec, and this fact should be reflected in their salary and benefits.

The second O'Donnell Committee panel reported in September 2001 on the compensation of judges of the municipal courts to which the *Act respecting municipal courts* applies. These judges are paid on a per-sitting basis, with a yearly cap. They remain members of the Quebec Bar and may retain private practices. The panel considered their jurisdiction and the nature of their work. It found that their jurisdiction was narrower and their work usually less complex than those of judges of the Court of Québec and full-time municipal judges. The report based its recommendation on the assumption that parity should be abandoned and the fee schedule set at a scale that would reflect responsibilities less onerous than those of full-time judges.

(d) *The Response of the National Assembly of Quebec*

On October 18, 2001, the Minister of Justice of Quebec tabled the report in the National Assembly. He abstained from any comment at the time. On December 13, 2001, he tabled a document in response to the two reports of the O'Donnell panels; it was entitled "Réponse du gouvernement au Comité de la rémunération des juges de la Cour du Québec et des cours municipales" ("Response"). The Response stated the Government's position on the panels' recommendations. In it, the Government proposed that the most important recommendations be rejected and attempted to explain its decision regarding the proposals in respect of judicial compensation. On December 18, 2001, after a

estimant que cette fonction ne relevait pas du mandat du Comité. Finalement, le Comité a recommandé dans son rapport l'élimination de la parité et a proposé une échelle salariale inférieure pour les juges municipaux. De l'avis des auteurs du rapport, le champ de compétence des cours municipales des trois villes en question était beaucoup moins vaste que celui de la Cour du Québec et les traitements et avantages accordés aux juges de ces cours municipales doivent refléter ce fait.

La deuxième formation du Comité O'Donnell a remis en septembre 2001 son rapport sur la rémunération des juges des cours municipales auxquelles s'applique la *Loi sur les cours municipales*. Ces juges sont rémunérés à la séance, la rémunération ne devant pas dépasser le plafond annuel. Ils restent inscrits au Barreau du Québec et ils peuvent continuer d'exercer le droit en cabinet privé. Après avoir examiné leur champ de compétence et la nature de leur travail, la formation a conclu que leur champ de compétence était beaucoup plus restreint et leur travail habituellement moins complexe que ceux des juges de la Cour du Québec et des juges à temps plein des cours municipales. La recommandation formulée dans le rapport portait du principe que la parité devait être abolie et que le barème de traitement devait refléter leurs responsabilités moins lourdes que celles des juges exerçant leurs fonctions à temps plein.

d) *La réponse de l'Assemblée nationale du Québec*

Le 18 octobre 2001, le ministre de la Justice du Québec a déposé le rapport devant l'Assemblée nationale. Il s'est alors abstenu de tout commentaire. Le 13 décembre 2001, il a déposé un document en réponse aux deux rapports des formations du Comité O'Donnell : « Réponse du gouvernement au Comité de la rémunération des juges de la Cour du Québec et des cours municipales » (« Réponse »). Dans ce document, le Gouvernement exposait sa position au sujet des recommandations émises par les formations du Comité. Il préconisait le rejet des recommandations les plus importantes et tentait de justifier sa décision concernant les propositions relatives à la rémunération des juges.

148

149

debate, the National Assembly, by way of a resolution, adopted the Response without any changes.

Après un débat le 18 décembre 2001, l'Assemblée nationale a, par résolution, approuvé sans modification la Réponse.

150

The Response focussed on the recommended increase in judicial salaries. The Government decided to limit the raise of judges of the Court of Québec to 8 percent. Their salary would be fixed at \$148,320, instead of \$180,000 as of July 1, 2001, with further yearly increments of 2.5 percent and 2 percent in 2002 and 2003. The Response accepted the elimination of parity for municipal judges in Laval, Montreal and Quebec City, but limited the raise in their salary to 4 percent in 2001 and granted them the same adjustments as Court of Québec judges in 2002 and 2003. It accordingly adjusted the fees payable to judges of municipal courts to which the *Act respecting municipal courts* applies rather than accepting the fee scales recommended by the O'Donnell Committee. The Response also rejected the recommendations in respect of the provincial judges' pension plan. It also dealt with several minor matters, in respect of which it accepted a number of recommendations of the O'Donnell Committee panels. The most important issues raised by the Response were clearly salaries, pensions, and parity between judges of the Court of Québec, full-time municipal judges and municipal judges paid on a per-sitting basis. The conclusion of the Response summarized the position of the Government of Quebec as follows (at p. 24):

La Réponse portait principalement sur l'augmentation salariale recommandée pour les juges. Le Gouvernement a décidé de limiter la majoration à 8 pour 100 pour les juges de la Cour du Québec. Leur traitement s'établirait à 148 320 \$ au lieu de 180 000 \$ au 1<sup>er</sup> juillet 2001, des hausses annuelles de 2,5 pour 100 et de 2 pour 100 étant prévues pour 2002 et 2003. La Réponse acceptait l'élimination de la parité pour les juges des cours municipales de Laval, de Montréal et de Québec, mais limitait la hausse de leur traitement à 4 pour 100 en 2001 et leur accordait pour 2002 et 2003 les mêmes rajustements que pour les juges de la Cour du Québec. Elle rajustait en conséquence les honoraires payables aux juges des cours municipales auxquelles s'applique la *Loi sur les cours municipales* au lieu d'accepter les échelles salariales recommandées par le Comité O'Donnell. Elle rejetait également les recommandations portant sur le régime de retraite des juges provinciaux. Elle abordait diverses autres questions moins importantes pour lesquelles elle a retenu plusieurs des recommandations des formations du Comité O'Donnell. Les questions les plus importantes soulevées dans la Réponse portaient clairement sur le traitement, la pension et la parité entre les juges de la Cour du Québec, les juges des cours municipales à temps plein et les juges des cours municipales rémunérés à la séance. On trouvait dans la conclusion de la Réponse un résumé de la position du gouvernement du Québec (p. 24) :

[TRANSLATION] Although the government is adopting several of the O'Donnell Committee's recommendations, it is departing from them significantly in respect of salary.

Bien que le gouvernement fasse siennes plusieurs des recommandations du Comité O'Donnell, il s'en démarque de façon importante au niveau du traitement.

The Committee's recommendations are based to a large extent on the criteria of the *Courts of Justice Act* relating to the judicial function. The government considers that the previous compensation committee already took those criteria into account in 1998 and finds it hard to understand how the O'Donnell Committee, barely three years later, can recommend a 31% increase for 2001 after the judges obtained increases totalling 21% for the period from 1998 to 2001.

Les recommandations du Comité s'appuient beaucoup sur les critères de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* qui traitent de la fonction judiciaire. Le gouvernement croit que le comité de rémunération précédent avait déjà pris en compte ces critères en 1998 et il comprend mal comment le Comité O'Donnell, à peine trois ans plus tard, peut en arriver à recommander une hausse de 31 % pour l'année 2001, alors que les juges avaient obtenu des hausses de 21 % pour la période 1998 à 2001.

The government also takes a different and more comprehensive view of the criteria set out in the *Courts of Justice Act*. It attaches the importance they merit under that Act to the criteria relating to the collective wealth of Quebecers and to fairness considered in a broader sense than that applicable to only the legal community and the private practice of law. Finally, the government disputes the Committee's assessment of the criterion relating to the need to attract outstanding candidates and notes that the O'Donnell Committee committed certain errors in this respect that distorted its assessment.

When all is said and done, the government is of the opinion that its position regarding the O'Donnell Committee's recommendations takes account, on the one hand, of the right of litigants to independent courts and, on the other hand, of the general interest of the Quebec community, of which it remains the guardian, and of that community's collective wealth.

(2) Judicial Challenges to the Response and Their Outcome

The Response was quickly challenged in court. The Conférence des juges du Québec, which represents the judges of the Court of Québec and the judges of the municipal courts of Laval, Montreal and Quebec City, filed two separate applications for judicial review of the Response in the Superior Court of Quebec. Both applications raised the issue of the rationality of the Response in respect of salaries, asserting that the Response did not meet the test of rationality established by the *Reference*. The application of the municipal court judges raised the additional issue of parity. In this respect, it was more in the nature of an attack on the process and on the O'Donnell Committee's report than on the Response itself. It alleged that the question of parity had not been part of the mandate of the Committee, which had raised it *proprio motu*, and that there had been breaches of the principles of natural justice. The application thus faulted the rationality of the Response on the ground that it had failed to reject this particular recommendation. The judges of the other municipal courts did not apply for judicial review. As their counsel acknowledged at the hearing before our Court, they attempted to find solutions to their difficulties by other means, given the number of problems they were facing at the time and their limited resources.

Le gouvernement fait aussi une lecture différente et plus globale des critères prévus dans la *Loi sur les tribunaux judiciaires*. Il accorde l'importance qui leur revient, aux termes de cette loi, aux critères qui font référence à la richesse collective des Québécois et à l'équité prise dans un sens plus large que celle applicable au seul milieu juridique et à la pratique privée du droit. Enfin, le gouvernement conteste l'appréciation faite par le Comité quant au critère relatif à la nécessité d'attirer d'excellents candidats, constatant que le Comité O'Donnell a commis, à cet égard, des erreurs qui ont faussé son appréciation.

En définitive, le gouvernement est d'avis que sa position, eu égard aux recommandations du Comité O'Donnell, tient compte, d'une part, du droit des justiciables à des tribunaux indépendants et, d'autre part, de l'intérêt général de la collectivité québécoise dont il demeure le gardien et de sa richesse collective.

(2) Contestations judiciaires de la Réponse et leur issue

La contestation de la Réponse devant les tribunaux ne s'est pas fait attendre. La Conférence des juges du Québec, qui représente les juges de la Cour du Québec et les juges des cours municipales de Laval, de Montréal et de Québec, a déposé devant la Cour supérieure du Québec deux demandes distinctes de contrôle judiciaire de la Réponse. On a soulevé dans ces deux demandes la rationalité de la Réponse en ce qui a trait aux traitements, affirmant qu'elle ne satisfaisait pas au critère de la rationalité établi dans le *Renvoi*. Dans leur demande, les juges des cours municipales ont en outre soulevé la question de la parité. Il s'agissait davantage dans ce cas d'une contestation du processus et du rapport du Comité O'Donnell que de la Réponse elle-même. On a allégué que la question de la parité ne relevait pas du mandat du Comité, celui-ci l'ayant soulevé de son propre chef, et qu'il y a eu violation des principes de justice naturelle. La demande contestait donc la rationalité de la Réponse parce que celle-ci n'avait pas rejeté cette recommandation particulière. Les juges des autres cours municipales n'ont pas demandé le contrôle judiciaire. Comme l'ont reconnu leurs avocats à l'audience devant la Cour, ils ont tenté de trouver des solutions à leurs difficultés par d'autres moyens, vu les nombreux problèmes auxquels ils devaient faire face à l'époque et les ressources limitées dont ils disposaient.

152 The outcome of the litigation in the Quebec courts was that the Response was quashed. The Superior Court and the Court of Appeal held in their judgments that the Response did not meet the test of rationality. The Government would have been required to implement the O'Donnell Committee's first 11 recommendations if the judgments had not been appealed to our Court.

Les litiges devant les tribunaux du Québec ont eu pour résultat l'annulation de la Réponse. La Cour supérieure et la Cour d'appel ont statué que celle-ci ne satisfaisait pas au critère de la rationalité. Le Gouvernement aurait été tenu de mettre en œuvre les 11 premières recommandations du Comité O'Donnell si les jugements n'avaient pas été portés en appel devant la Cour.

153 Despite disagreements on certain aspects of these cases, the Superior Court and the Court of Appeal agreed that the Government of Quebec had failed to establish a rational basis for rejecting the O'Donnell Committee's recommendations in respect of judicial compensation and pensions. In their opinion, the Response had addressed neither the recommendations nor the basis for them. The Superior Court went further and would have imposed an additional burden on the appellants. It asserted that the Response should have demonstrated that the recommendations of the compensation commission were unreasonable. The Court of Appeal disagreed on this point. Nevertheless, applying the simple rationality test, it held that the Government had not stated and demonstrated proper grounds for rejecting the recommendations. In its view, the Response came down to an expression of disagreement with the recommendations and a restatement of the positions advanced by the Government during the Committee's deliberations.

Malgré leur divergence d'opinion sur certains aspects de ces causes, la Cour supérieure et la Cour d'appel ont convenu que le gouvernement du Québec n'avait pas démontré l'existence d'un fondement rationnel justifiant le rejet des recommandations du Comité O'Donnell se rapportant au traitement et à la pension des juges. Elles ont estimé que la Réponse ne tenait compte ni des recommandations et ni de leur fondement factuel. La Cour supérieure est allée plus loin et aurait imposé un fardeau additionnel aux appelants. Elle a affirmé que la Réponse aurait dû démontrer le caractère déraisonnable des recommandations du Comité de la rémunération. La Cour d'appel n'était pas d'accord sur ce point. Quoi qu'il en soit, appliquant le critère de la simple rationalité, elle a conclu que le Gouvernement n'avait pas démontré l'existence de motifs justifiant le rejet des recommandations. Elle a considéré que la Réponse se ramenait à une désapprobation des recommandations et à une reformulation des positions qu'avait fait valoir le Gouvernement devant le Comité.

154 The Quebec courts also faulted the Response for failing to reject the recommendations on parity between judges of the Court of Québec and judges of the municipal courts of Laval, Montreal and Quebec City. Their reasons for judgment targeted the process of the O'Donnell Committee. In their opinion, the Committee had no mandate even to consider the issue. Moreover, the way it had raised and reviewed the issue breached fundamental principles of natural justice. The courts below found that insufficient notice had been given and that interested parties had not been given a sufficient opportunity to make representations.

Les tribunaux du Québec ont également trouvé matière à critiquer la Réponse parce qu'elle ne rejetait pas les recommandations concernant la parité entre les juges de la Cour du Québec et ceux des cours municipales de Laval, de Montréal et de Québec. Ils se sont attaqués dans leurs motifs au mécanisme suivi par le Comité O'Donnell. Ils ont estimé que le Comité n'avait même pas pour mandat d'examiner la question de la parité. De plus, la manière dont il avait soulevé cette question et l'avait analysée contrevenait aux principes fondamentaux de justice naturelle. Les tribunaux d'instance inférieure ont estimé que l'avis donné était insuffisant et que les parties intéressées n'avaient pas vraiment eu l'occasion de faire valoir leurs points de vue.

In its judgment, the Court of Appeal rejected a late attempt by the Conférence des juges municipaux du Québec to challenge the Response to the recommendations of the second O'Donnell Committee panel. The Conférence des juges municipaux had sought leave to intervene in the two appeals then pending before the court in order to bring before the court the concerns of its members about the validity of the Response and the Committee's process. The Court of Appeal refused to grant leave to intervene. It held that the application was an inadmissible attempt to challenge the constitutional validity of the Response after the normal time had expired, and in breach of all relevant rules of Quebec civil procedure.

(3) Analysis and Disposition of the Issues in the Quebec Appeals

(a) *The Issues*

The issues raised in these appeals are mostly related to the issues in the other cases that were joined with them for hearing by this Court. The main question remains whether the Response meets the rationality test we described above, within the framework set out in the *Courts of Justice Act*. We will consider this question first, before moving on to the narrower issues concerning municipal judges, parity and the fate of the application for leave to intervene of the Conférence des juges municipaux du Québec.

(b) *The Response in Respect of Judicial Compensation and Pensions*

The question of the rationality of the Response is critical to the fate of these appeals, subject to the particular procedural difficulties raised in the appeal of the Conférence des juges municipaux du Québec. The Attorney General of Quebec takes the position that the Government met the rationality test, because it gave legitimate reasons for rejecting the recommendations. He asserts that the Response addressed objectives which were in

Dans sa décision, la Cour d'appel a rejeté la dernière tentative de la Conférence des juges municipaux du Québec de contester la Réponse aux recommandations de la deuxième formation du Comité O'Donnell. La Conférence des juges municipaux avait demandé l'autorisation d'intervenir dans les deux appels en instance devant la cour afin de lui exposer les préoccupations de ses membres au sujet de la validité de la Réponse et du mécanisme suivi par le Comité. La Cour d'appel lui a refusé l'autorisation. Elle a statué que la demande constituait une tentative inacceptable de contester la constitutionnalité de la Réponse après l'expiration du délai normal et qu'elle contrevenait à toutes les règles pertinentes de procédure civile applicables au Québec.

(3) Analyse des questions en litige dans les pourvois en provenance du Québec et décision

a) *Les questions en litige*

Les questions soulevées par ces pourvois se rapportent pour la plupart à celles que nous avons examinées dans les autres affaires qui ont été jointes pour audition devant la Cour. Il reste essentiellement à examiner si la Réponse satisfait au critère de la rationalité que nous avons décrit précédemment, dans le cadre établi par la *Loi sur les tribunaux judiciaires*. Nous analyserons d'abord cette question, avant de passer à l'étude des questions plus limitées qui concernent les juges municipaux, soit la parité et le sort de la demande d'autorisation d'intervenir présentée par la Conférence des juges municipaux du Québec.

b) *La Réponse quant à la rémunération et aux pensions des juges*

La question de la rationalité de la Réponse est cruciale pour le sort des présents pourvois, sous réserve des difficultés d'ordre procédural soulevées dans le pourvoi interjeté par la Conférence des juges municipaux du Québec. Le procureur général du Québec prétend que le Gouvernement a satisfait au critère de la rationalité puisqu'il a fourni des motifs légitimes pour rejeter les recommandations. Il affirme que la Réponse tenait compte d'objectifs

155

156

157

the public interest and were not discriminatory in respect of the judiciary. The Government's main disagreement, from which all the others flowed, was with what it viewed as an unreasonable and excessive salary increase.

d'intérêt public qui n'entraînaient pas de discrimination à l'égard des juges. Son principal point de désaccord, dont découlait toutes les autres divergences d'opinion, portait sur la hausse salariale, qui, à son avis, était déraisonnable et excessive.

158

According to the Attorney General, several factors justified rejecting the recommendations on judicial salaries. First, no substantial revision was warranted. The recommendations of the Bisson Committee had just been implemented and the judges had already had the benefit of substantial increases. In the absence of important changes in their duties and of evidence of difficulties in filling vacant positions, and given the prevailing economic conditions in Quebec, the limited 8 percent adjustment recommended in the Response was, in the Government's opinion, justified. Second, the Attorney General emphasizes that the Government was not bound by the weight given to relevant factors by the Committee. It could rely on its own assessment of the relative importance of these factors at the time. The judicial compensation committee process remained consultative. Responsibility for the determination of judicial remuneration rested with the Government and the National Assembly.

Selon le procureur général, plusieurs facteurs justifiaient le rejet des recommandations salariales. Premièrement, aucune révision en profondeur n'était justifiée. Les recommandations du Comité Bisson venaient tout juste d'être mises en œuvre et les juges avaient déjà bénéficié de hausses substantielles. En l'absence de changements importants dans leurs fonctions et de la preuve qu'il était difficile de trouver des candidats pour combler les postes vacants, le Gouvernement estimait que, compte tenu de la conjoncture économique au Québec, la majoration limitée de 8 pour 100 recommandée dans la Réponse était justifiée. Deuxièmement, le procureur général souligne que le Gouvernement n'était pas tenu d'accorder le même poids que le Comité aux facteurs pertinents. Il pouvait s'en tenir à sa propre appréciation de l'importance relative de ces facteurs à l'époque. Les comités de la rémunération des juges restaient de nature consultative. La détermination de la rémunération des juges demeurait la responsabilité du Gouvernement et de l'Assemblée nationale.

159

In our comments above, we emphasized the limited nature of judicial review of the Response. Courts must stand back and refrain from intervening when they find that legitimate reasons have been given. We recognize at this stage of our inquiry that the Response does not evidence any improper political purpose or intent to manipulate or influence the judiciary. Nevertheless, on the core issue of judicial salaries, the Response does not meet the standard of rationality. In part at least, the Response fails to address the O'Donnell Committee's most important recommendations and the justifications given for them. Rather than responding, the Government appears to have been content to restate its original position without answering certain key justifications for the recommendations.

Dans nos commentaires, nous avons insisté sur la nature limitée du contrôle judiciaire de la Réponse. Les tribunaux doivent prendre un certain recul et s'abstenir d'intervenir lorsqu'ils constatent l'existence de motifs légitimes. Nous reconnaissons qu'à cette étape de l'analyse la Réponse ne dénote pas l'existence d'un objectif politique illégitime ni une intention de manipuler ou d'influencer la magistrature. Toutefois, à propos de la question cruciale du traitement des juges, la Réponse ne satisfaisait pas au critère de la rationalité. En partie du moins, la Réponse ne tient pas compte des recommandations les plus importantes du Comité O'Donnell et de leur justification. Au lieu de répliquer à celles-ci, le Gouvernement semble s'être contenté de reformuler sa position initiale, sans opposer de réponse à certains des principaux motifs justifiant les recommandations.

The Government originally submitted that the Committee should not engage in a full review of judicial salaries, because one had recently been conducted by the Bisson Committee. It also stressed the need to retain a linkage with the salaries paid to certain classes of senior civil servants. It underlined its concerns about the impact of the recommendations on its overall labour relations policy in Quebec's public sector. The submissions seemed to be focussed more on concerns about the impact of the judicial compensation committee process than on the objective of the process: a review on their merits of the issues relating to judicial compensation in the province. After the Committee submitted its report, the Government's perspective and focus remained the same. Its position is tainted by a refusal to consider the issues relating to judicial compensation on their merits and a desire to keep them within the general parameters of its public sector labour relations policy. The Government did not seek to consider what should be the appropriate level of compensation for judges, as its primary concerns were to avoid raising expectations in other parts of the public sector and to safeguard the traditional structure of its pay scales.

The O'Donnell Committee had carefully reviewed the factors governing judicial compensation. It was of the view that its role was not merely to update the Bisson Committee's recommendations and that the law gave it a broader mandate.

As we have seen, each committee must make its assessment in its context. In this respect, nothing in the *Courts of Justice Act* restricted the mandate of the O'Donnell Committee when it decided to conduct a broad review of the judicial compensation of provincial judges. The recommendations of the Bisson Committee appear to indicate that it had reached the opinion that the severe constraints resulting from the fiscal and economic situation of the province of Quebec at that time prevented it from recommending what would have been the appropriate level of compensation and benefits in light of all

Le Gouvernement a d'abord soutenu que le Comité ne devait pas réexaminer en profondeur les traitements des juges parce que le Comité Bisson l'avait fait récemment. Il a également souligné la nécessité de conserver une corrélation avec les salaires versés à certaines catégories de hauts fonctionnaires. Il s'est dit préoccupé par l'incidence des recommandations sur sa politique globale en matière de relations du travail dans le secteur public au Québec. Dans ses observations, il semble avoir insisté davantage sur ses craintes quant aux répercussions de l'examen de la rémunération des juges par un comité que sur l'objectif même du processus, à savoir l'examen sur le fond des questions relatives à la rémunération des juges de la province. Après le dépôt du rapport du Comité, le Gouvernement a maintenu son point de vue et ses priorités. Sa position est viciée par son refus d'examiner quant au fond les questions relatives à la rémunération des juges et par son désir de continuer d'y appliquer les paramètres généraux de sa politique en matière de relations du travail dans le secteur public. Le Gouvernement n'a pas cherché à déterminer quel serait le niveau de traitement approprié pour les juges; sa principale préoccupation demeurait de ne pas élever les attentes dans d'autres secteurs de la fonction publique et de préserver la structure traditionnelle des échelles salariales.

Le Comité O'Donnell avait examiné attentivement les facteurs régissant la rémunération des juges. Il a estimé que son rôle ne consistait pas simplement à mettre à jour les recommandations du Comité Bisson et que la loi lui avait confié un mandat plus large.

Comme nous l'avons vu, chaque comité doit procéder à son évaluation dans son propre contexte. À cet égard, aucune disposition de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* ne limitait le mandat du Comité O'Donnell lorsqu'il a décidé d'effectuer un vaste examen de la rémunération des juges provinciaux. Les recommandations du Comité Bisson semblent indiquer que celui-ci avait conclu que les contraintes rigoureuses qui découlait à l'époque de la situation financière et économique du Québec l'empêchaient de recommander ce qui aurait constitué le niveau approprié de rémunération et

160

161

162

relevant factors. Because those economic and fiscal constraints were no longer so severe, the O'Donnell Committee came to the view that it should make its own complete assessment of judicial compensation in the province of Quebec. This was a proper and legitimate exercise of its constitutional and legal mandate. Once the O'Donnell Committee had decided to carry out its full mandate, the constitutional principles governing the Response required the Government to give full and careful attention to the recommendations and to the justifications given for them.

163 The O'Donnell Committee thus recommended a substantial readjustment of judicial salaries in addition to the Bisson Committee's recommendations. It is fair to say that the O'Donnell Committee's report considered all the factors enumerated in s. 246.42 of the *Courts of Justice Act*. It put particular emphasis on some of them, namely, the nature of the jurisdiction of the Court of Québec, the comparison with federally appointed judges and provincial judges in other provinces, and the need to broaden the pool of applicants whenever there are vacancies to be filled. The Committee stressed that in its opinion, the Court of Québec had a substantially broader jurisdiction in civil and criminal matters than provincial courts elsewhere in Canada. In fact, its jurisdiction had become closer to that of the superior courts. However, owing to the constraints placed on the Bisson Committee by the economic conditions of the period, there remained a considerable differential in comparison with the salary of Superior Court judges. In addition, the salary of Quebec's provincially appointed judges were found to be lower than in most other provinces. On that basis, the O'Donnell Committee recommended the substantial adjustment that the Government rejected.

164 The Response failed to articulate rational reasons for rejecting the recommendations on judicial salaries. In particular, one is hard put to find any articulate argument about the scope of the civil and criminal jurisdictions of the Court of Québec and the impact of that scope on its work. The only response

avantages, compte tenu de tous les facteurs pertinents. Comme ces contraintes économiques et financières ne pesaient plus avec autant d'acuité, le Comité O'Donnell a estimé qu'il devait procéder à sa propre évaluation exhaustive de la rémunération des juges du Québec. Il s'agissait d'un exercice fondé et légitime du mandat qui lui était confié en vertu de la loi et de la Constitution. Une fois que le Comité O'Donnell eut décidé de remplir intégralement son mandat, les principes constitutionnels régissant la Réponse obligeaient le Gouvernement à porter toute son attention sur les recommandations et leur justification.

Le Comité O'Donnell a ensuite recommandé un redressement salarial substantiel pour les juges en plus de ce qui avait été recommandé par le Comité Bisson. Il n'est pas exagéré de dire que le Comité O'Donnell a examiné dans son rapport tous les facteurs énumérés à l'art. 246.42 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*. Il a insisté sur certains d'entre eux, notamment la nature de la compétence de la Cour du Québec, la comparaison avec les juges de nomination fédérale et les juges de nomination provinciale dans d'autres provinces ainsi que la nécessité d'élargir le bassin de recrutement pour la charge judiciaire. Le Comité a souligné que le champ de compétence de la Cour du Québec en matière civile et pénale était, à son avis, beaucoup plus vaste que celui des autres cours provinciales au Canada. En fait, il se rapprochait davantage de celui des cours supérieures. Cependant, en raison des contraintes qu'imposaient alors les conditions économiques sur le Comité Bisson, l'écart avec le traitement des juges de la Cour supérieure demeurait considérable. De plus, on a constaté que les traitements des juges nommés par le gouvernement du Québec étaient inférieurs à la plupart de ceux des autres juges de nomination provinciale. C'est ainsi que le Comité O'Donnell a recommandé le redressement substantiel qu'a rejeté le Gouvernement.

La Réponse ne fournissait pas de motifs rationnels justifiant le rejet des recommandations salariales. Il est notamment difficile d'y trouver des arguments solides au sujet de l'étendue du champ de compétence de la Cour du Québec en matière civile et pénale et de ses répercussions sur sa charge de



was that the situation had not substantially changed since the time of the Bisson report. The issue was not only change, but whether the Government had properly answered the O'Donnell Committee's recommendations, thereby meeting constitutional standards in this respect. In the end, the Response failed to respond in a legitimate manner to the critical concerns which underpinned the main recommendations of the O'Donnell Committee. This failure went to the heart of the process. It impacted on the validity of the essentials of the Response, which meant that it did not meet constitutional standards, although it must be acknowledged that it was not wholly defective.

In some respects, we would not go as far as the Court of Appeal went in its criticism of the Response. We would not deny the Government's right to assign different weights to a number of factors, provided a reasoned response is given to the recommendations. This was the case for example with the criteria and comparators adopted to create and assess a pool of applicants. This was also the case with the rejection of the recommendations in respect of the pension plans. The Government set out the basis of its position and addressed the Committee's recommendations head-on. Nevertheless, an adequate answer on a number of more peripheral issues will not save a response which is flawed in respect of certain central questions. Thus, the overall assessment of the Response confirms that it does not meet the constitutional standard of rationality. The focus of our analysis must now shift to specific issues which are of interest only to municipal judges of the province of Quebec.

(c) *The Parity Issue*

We discussed the issue of salary parity for municipal court judges of Laval, Montreal and Quebec City above. In its Response, the Government accepted that this principle would be eliminated. Given the importance of this question for the future consideration and determination of

travail. La seule réponse donnée était que la situation n'avait pas beaucoup évolué depuis la publication du rapport Bisson. Il ne s'agit pas seulement de déterminer si des changements s'étaient produits; il faut aussi se demander si le Gouvernement avait répondu comme il se devait aux recommandations du Comité O'Donnell, satisfaisant ainsi aux normes constitutionnelles à cet égard. En fin de compte, le Gouvernement n'avait pas répondu de manière légitime aux importantes préoccupations qui étayaient les principales recommandations du Comité O'Donnell. Cette lacune se trouvait au cœur même du processus. Elle se répercutait sur la validité de l'essentiel de la Réponse, ce qui signifiait que celle-ci ne satisfaisait pas aux normes constitutionnelles, même s'il faut admettre qu'elle n'était pas totalement déficiente.

À certains égards, nous n'allons pas aussi loin que la Cour d'appel dans ses critiques de la Réponse. Nous reconnaissons au Gouvernement le droit d'accorder un poids différent à certains facteurs, mais il doit motiver sa réponse aux recommandations. Mentionnons, par exemple, les critères et facteurs de comparaison utilisés pour l'établissement d'un bassin de recrutement et son évaluation. Citons également le rejet des recommandations se rapportant aux régimes de retraite. Le Gouvernement a expliqué ce sur quoi reposait sa position et il s'est attaqué de front aux recommandations du Comité. Cependant, une réponse satisfaisante à des questions plus accessoires ne saurait justifier une réponse déficiente quant à certaines questions cruciales. Ainsi, l'appréciation globale de la Réponse confirme qu'elle ne satisfait pas à la norme constitutionnelle de la rationalité. Nous devons passer maintenant à l'analyse de questions particulières, qui ne concernent que les juges municipaux du Québec.

c) *La question de la parité*

Nous avons abordé plus haut la question de la parité salariale pour les juges des cours municipales de Laval, de Montréal et de Québec. Le Gouvernement a reconnu dans sa Réponse qu'il fallait éliminer ce principe. En raison de l'importance de cette question pour l'analyse et la

165

166

judicial salaries, it must be addressed even if the Response is quashed. With respect for the views of the Court of Appeal, to accept the recommendation in the reports of the O'Donnell Committee's panels in this respect would not breach constitutional standards. The municipal court judges of Laval, Montreal and Quebec City contested the validity of the O'Donnell Committee's report through the narrow procedure of judicial review of the Response. In this respect the Response was rational. The Government did not have to state the reasons for its agreement with recommendations which were well explained. Disagreement and disappointment with the recommendations of a report on certain issues is not a ground for contesting a Response which accepts them.

167 In our opinion, this indirect challenge to the Committee's mandate and process was devoid of merit. Under the law, the Committee was given the task of reviewing all aspects of judicial compensation. The Committee put considerable emphasis on the workload of the Court of Québec. Although the issue had not been specifically mentioned, it was logical for the Committee to decide whether the same considerations should apply to municipal court judges. It was part of the review even though it might lead to the abandonment of a cherished tradition. Statutory recognition of the principle was not a bar to this review. After all, implementation of the judicial compensation committee's recommendations has often required amendments to a number of laws and regulations.

168 The respondents' other arguments regarding a breach of natural justice fail too. First, we observed above that the committees are not courts of law or adjudicative bodies. Their process is flexible and they have considerable latitude for initiative in conducting their investigations and deliberations. In any event, the Committee gave notice of its intention to consider the issue, called for submissions and heard those who wanted to appear before it. We find no fault with the Committee's

détermination futures des traitements des juges, il convient de l'examiner même si la Réponse est annulée. Je regrette de ne pouvoir souscrire au point de vue de la Cour d'appel, car l'acceptation de la recommandation formulée à cet égard dans les rapports des formations du Comité O'Donnell ne contreviendrait pas aux normes constitutionnelles. Les juges des cours municipales de Laval, de Montréal et de Québec ont contesté la validité du rapport du Comité O'Donnell en demandant le contrôle judiciaire de la Réponse. À cet égard, celle-ci était rationnelle. Le Gouvernement n'avait pas à justifier sa décision de souscrire à des recommandations déjà bien expliquées. Le désaccord et la déception que soulèvent les recommandations formulées au sujet de certaines questions dans un rapport ne sauraient servir de motif pour contester la Réponse dans laquelle ces recommandations sont acceptées.

À notre avis, cette contestation indirecte du mandat du Comité et du mécanisme suivi est dénuée de fondement. La tâche confiée par la loi au Comité consistait à examiner tous les aspects de la rémunération des juges. Le Comité a beaucoup insisté sur la charge de travail de la Cour du Québec. Même si cette question n'avait pas été expressément mentionnée, il était logique qu'il décide si les mêmes considérations devaient s'appliquer aux juges des cours municipales. Cette question relevait du processus d'examen, même si cela pouvait entraîner l'abandon d'une tradition sacrée. La reconnaissance de ce principe dans la loi n'empêchait pas cet examen. Après tout, la mise en œuvre des recommandations des comités de rémunération des juges a souvent nécessité la modification de plusieurs lois et règlements.

Les autres arguments soulevés par les intimés au sujet de la violation des principes de justice naturelle sont également rejetés. Tout d'abord, nous avons fait remarquer plus haut que les comités ne constituent pas des cours de justice ni des organismes décisionnels. Leur procédure est souple et ils disposent d'une latitude considérable dans la conduite de leurs enquêtes et de leurs délibérations. De toute façon, le Comité a donné avis de son intention d'examiner cette question, il a invité

process and no breach of any relevant principle of natural justice.

(d) *Procedural Issues in the Appeal of the Conférence des juges municipaux du Québec*

The municipal judges represented by the Conférence des juges municipaux du Québec were as dissatisfied as their colleagues on the municipal courts of Laval, Montreal and Quebec City with the Response to the reports of the O'Donnell Committee's panels. Nevertheless, they decided not to apply for judicial review. When their colleagues' applications reached the Court of Appeal, they tried to join the fray. They hit a procedural roadblock when they were denied leave to intervene in the litigation.

This outcome gives rise to an impossible situation given the result of the judicial review applications launched by the other parties. The recommendations concerning the three groups of judges are closely linked. The recommendations concerning compensation levels for full-time municipal judges are based on a comparative analysis with judges of the Court of Québec. The situation of the Conférence's members is then compared with that of full-time municipal judges. Moreover, the Response is a comprehensive one. Those parts which deal with the compensation of this class of municipal judges are tainted by the flaws we discussed above. The relevant sections form but a part of a Response we have found to be constitutionally invalid. These specific parts do not stand on their own. They are no more valid than the rest of the Response. In this respect, the complete constitutional challenge launched by the other two groups of judges benefits the members of the Conférence. For this reason, their appeal and intervention should be allowed for the sole purpose of declaring that the Response is also void in

les parties intéressées à lui faire part de leurs observations et il a entendu celles qui ont voulu comparaître devant lui. Nous ne constatons aucun manquement dans la procédure suivie par le Comité ni aucune violation des principes pertinents de justice naturelle.

d) *Les problèmes d'ordre procédural dans le pourvoi interjeté par la Conférence des juges municipaux du Québec*

Les juges municipaux représentés par la Conférence des juges municipaux du Québec étaient aussi mécontents que leurs collègues des cours municipales de Laval, de Montréal et de Québec de la Réponse aux rapports des formations du Comité O'Donnell. Ils ont néanmoins décidé de ne pas demander un contrôle judiciaire. Lorsque les demandes de leurs confrères sont arrivées en Cour d'appel, ils ont tenté d'entrer dans la mêlée. Ils se sont heurtés à un obstacle d'ordre procédural lorsque l'autorisation d'intervenir dans ce litige leur a été refusée.

169

Cette dernière décision crée une situation impossible à cause du résultat des demandes de contrôle judiciaire présentées par les autres parties. Les recommandations visant les trois groupes de juges sont étroitement liées. Les recommandations se rapportant aux niveaux de rémunération des juges municipaux à temps plein reposent sur une comparaison avec le traitement des juges de la Cour du Québec. La situation des membres de la Conférence est ensuite comparée avec celle des juges municipaux à temps plein. De plus, la Réponse est globale. Les parties qui concernent la rémunération de cette catégorie de juges municipaux sont déficientes en raison des lacunes que nous avons examinées plus haut. Les sections pertinentes ne forment qu'une partie de la Réponse que nous avons jugée inconstitutionnelle. Elles ne se suffisent pas en elles-mêmes. Elles n'ont pas plus de poids que le reste de la Réponse. La contestation constitutionnelle engagée par les deux autres groupes de juges profite donc à cet égard aux membres de la Conférence. Pour ce motif, leur pourvoi devrait être accueilli et leur intervention autorisée, à seule fin de déclarer que la

170

respect of the compensation of judges of municipal courts to which the *Act respecting municipal courts* applies.

#### IV. Remedies and Disposition

171

For these reasons, we would dismiss the Attorney General's appeals with costs. However, those portions of the orders below which are not in accordance with these reasons must be set aside and the matter must be remitted to the Government and the National Assembly for reconsideration in accordance with these reasons. We would allow the appeal of the Conférence des juges municipaux du Québec in part and grant its application for leave to intervene, with costs, for the sole purpose of declaring that the invalidity of the Response extends to those parts of it which affect judges of the municipal courts to which the *Act respecting municipal courts* applies.

### APPENDIX

#### [N.B.] Government Response to the 2001 JRC Recommendations

The Government has carefully considered the report of the 2001 Judicial Remuneration Commission and regrets that it is unable to accept the recommendations in their entirety.

1. WHEREAS the previous JRC established a compensation level of \$141,206 as adequate, in keeping with the Supreme Court of Canada decision on this issue, and nothing has changed since that recommendation to warrant further substantial increases;
2. WHEREAS the salaries of Provincial Court Judges rose 49.24 per cent from \$94,614 to \$141,206 in the decade from 1990 to 2000;
3. WHEREAS the salaries of provincially remunerated senior judicial officials and senior Deputy Ministers were identical until 1993;
4. WHEREAS the salaries of the most senior Deputy Ministers in New Brunswick rose by 18.93 per cent from \$94,614 to \$112,528 in the same decade;

Réponse est également annulée en ce qui concerne la rémunération des juges des cours municipales auxquelles s'applique la *Loi sur les cours municipales*.

#### IV. Réparations et dispositif

Pour ces motifs, nous sommes d'avis de rejeter avec dépens les appels interjetés par le procureur général. Toutefois, les dispositions des ordonnances rendues par les juridictions inférieures qui sont incompatibles avec les présents motifs doivent être infirmées et l'affaire doit être renvoyée au Gouvernement et à l'Assemblée nationale pour réexamen conformément à ces motifs. Nous sommes d'avis d'accueillir en partie le pourvoi de la Conférence des juges municipaux du Québec et de faire droit à sa demande d'autorisation d'intervenir, avec dépens, à seule fin de déclarer que l'invalidité de la Réponse vise également les parties de la Réponse qui touchent les juges des cours municipales auxquelles s'applique la *Loi sur les cours municipales*.

### ANNEXE

#### Réponse du gouvernement [du Nouveau-Brunswick] aux recommandations de la CRJ de 2001

Le gouvernement a examiné attentivement le rapport de la Commission sur la rémunération des juges de 2001 et regrette d'être dans l'impossibilité d'accepter intégralement les recommandations.

- 1) Attendu que la CRJ précédente a établi qu'un niveau de rémunération de 141 206 \$ était suffisant, conformément à la décision de la Cour suprême du Canada sur la question, et que rien n'a changé depuis la recommandation en question pour justifier d'importantes augmentations additionnelles;
- 2) attendu que le traitement des juges de la Cour provinciale a augmenté de 49,24 %, passant de 94 614 \$ à 141 206 \$ pendant la décennie de 1990 à 2000;
- 3) attendu que le traitement des juges rémunérés par la province et les salaires des sous-ministres principaux étaient identiques jusqu'en 1993;
- 4) attendu que les salaires de la plupart des sous-ministres principaux du Nouveau-Brunswick ont augmenté de 18,93 %, passant de 94 614 \$ à 112 528 \$ pendant la décennie de 1990 à 2000;

5. WHEREAS economic conditions in New Brunswick since the previous JRC recommendations do not support the salary increase proposed by the 2001 JRC which would give Provincial Court judges a one-year increase of 12.67 per cent for a cumulative 11-year increase of 68.16 per cent since 1990;
6. WHEREAS the 2001 JRC appears to have failed to address the primary purpose of independently setting judicial compensation in order to ensure judicial independence and “to protect against the possibility that judicial salaries will fall below the adequate minimum guaranteed by judicial independence”;
7. WHEREAS the 2001 JRC does not appear to have recognized the importance of setting judicial salaries within the New Brunswick context, especially since the increases proposed by the 2001 JRC far exceed changes in economic indicators in New Brunswick since the current salary was established;
8. WHEREAS the 2001 JRC appears to have made its assessment primarily upon the prospect of the salaries of federally appointed and remunerated Superior Court judges, as of 2001, rising to over \$200,000 during the next three years;
9. WHEREAS the 2001 JRC appears to have accepted the proposition that salaries of Provincial Court Judges in New Brunswick should maintain a degree of parity with that of the Judges of the Court of Queen’s Bench of New Brunswick, which is inconsistent with the positions that judicial remuneration commissions have taken in other provinces;
10. WHEREAS the issue of what the federal government pays the judges it appoints across Canada should not be so controlling a factor in setting salaries of judges paid by provinces;
11. WHEREAS the 2001 JRC does not appear to have recognized that the current salary of \$141,206, when combined with a generous pension package, was recommended by the previous JRC and, furthermore, the 2001 JRC has not demonstrated that the financial security of Provincial Court Judges has been substantially eroded since that increase;
12. WHEREAS the 2001 JRC has failed to demonstrate that a further increase of nearly 13 per cent for 2001 is necessary to maintain or achieve that security;
- 5) attendu que la conjoncture économique au Nouveau-Brunswick depuis le dépôt des recommandations de la CRJ précédente ne permet pas d’envisager l’augmentation de traitement proposée par la CRJ de 2001, qui accorderait aux juges de la Cour provinciale une augmentation de 12,67 % pour 1 année, soit une augmentation globale de 68,16 % pour les 11 années depuis 1990;
- 6) attendu que la CRJ de 2001 semble ne pas avoir abordé l’objectif principal d’établir de façon indépendante la rémunération des juges afin d’assurer l’indépendance de la magistrature et « afin d’empêcher que les traitements des juges ne tombent sous le minimum suffisant garanti par le principe de l’indépendance de la magistrature »;
- 7) attendu que la CRJ de 2001 ne semble pas avoir reconnu l’importance d’établir les traitements de la magistrature selon la situation du Nouveau-Brunswick, étant donné surtout que les augmentations proposées par la CRJ de 2001 dépassent de loin les changements des indicateurs économiques au Nouveau-Brunswick depuis l’établissement du traitement actuel;
- 8) attendu que la CRJ de 2001 semble avoir fondé son évaluation principalement sur la perspective des traitements des juges des Cours supérieures nommés et rémunérés par le gouvernement fédéral qui, à compter de 2001, passeront à plus de 200 000 \$ au cours des trois prochaines années;
- 9) attendu que la CRJ de 2001 semble avoir accepté la proposition voulant que le traitement des juges de la Cour provinciale au Nouveau-Brunswick ait un niveau de parité avec celui des juges de la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick, ce qui est en contradiction avec les positions que les commissions sur la rémunération des juges ont prises dans les autres provinces;
- 10) attendu que la question de ce que verse le gouvernement fédéral aux juges qu’il nomme partout au Canada ne devrait pas être un facteur si déterminant dans l’établissement du traitement des juges rémunérés par les provinces;
- 11) attendu que la CRJ de 2001 ne semble pas avoir reconnu que le traitement actuel de 141 206 \$, allié à un régime généreux de retraite, a été recommandé par la CRJ précédente et, en outre, que la CRJ de 2001 n’a [pas] démontré que la sécurité financière des juges de la Cour provinciale ait été grandement réduite depuis l’augmentation;
- 12) attendu que la CRJ de 2001 n’a pas montré qu’une augmentation additionnelle de près de 13 % pour 2001 soit nécessaire pour maintenir ou atteindre une telle sécurité;

13. WHEREAS the 2001 JRC appears to have recommended increases to \$161,709 and \$169,805 in the years 2002 and 2003 respectively, plus an additional cost of living increase, not to ensure financial security for Provincial Court judges, but rather to maintain a degree of parity with the judges of the Court of Queen's Bench;

14. WHEREAS, even if it could be demonstrated that an increase of nearly 13 per cent for 2001 was necessary to achieve financial security, the 2001 JRC has not demonstrated that further increases that it has recommended in each of the next two years are warranted in order to maintain the financial security of the Provincial Court judiciary;

15. WHEREAS the recommendation of the 2001 JRC to amend the pension provisions of the *Provincial Court Act* runs counter to the recommendation of the 1998 JRC to give long-serving judges a choice between the old and new pension plans, a recommendation that was accepted as reasonable by the Provincial Court Judges' Association, especially since nothing has changed to warrant enriching the plan further;

16. WHEREAS the 2001 JRC appears to have given little, if any, weight to the substantial security afforded to Provincial Court judges by their pension plan;

17. WHEREAS the 2001 JRC failed to address the issue of whether the current remuneration is sufficient to place Provincial Court judges beyond the reasonable, or speculative, possibility that they may be tempted to gain some financial advantage in rendering decisions affecting the government and thereby lose the confidence of the public in their independence;

18. WHEREAS, as of January 31, 2001, the present remuneration package was sufficient to have attracted 50 fully qualified candidates, with an average of 20-45 years as members of the Bar, eligible for appointment to the Provincial Court of New Brunswick;

19. WHEREAS the salary recommendation of the 2001 JRC for the current year would make New Brunswick Provincial Court judges the third highest paid in the country, after Ontario and Alberta, while a New Brunswick wage earner is ranked eighth out of ten in average earnings;

20. WHEREAS Provincial Court judges have now accumulated nearly 2000 days of unused vacation, with a

13) attendu que la CRJ de 2001 semble avoir recommandé des augmentations portant le traitement à 161 709 \$ et à 169 805 \$ pour les années 2002 et 2003 respectivement ainsi qu'une augmentation additionnelle en fonction du coût de la vie, non pour assurer la sécurité financière des juges de la Cour provinciale, mais plutôt pour maintenir un niveau de parité avec les juges de la Cour du Banc de la Reine;

14) attendu que, même s'il pouvait être montré qu'une augmentation de près de 13 % pour 2001 était nécessaire pour atteindre la sécurité financière, la CRJ de 2001 n'a pas montré que les augmentations additionnelles qu'elle a recommandées pour chacune des deux prochaines années sont justifiées pour maintenir la sécurité financière des juges de la Cour provinciale;

15) attendu que la recommandation de la CRJ de 2001 en vue de modifier les dispositions de la *Loi sur la Cour provinciale* portant sur la pension de retraite va à l'encontre de la recommandation de la CRJ de 1998 visant à donner aux juges ayant de longs états de service le choix entre l'ancien régime de pension et le nouveau régime, recommandation que l'Association des juges de la Cour provinciale a acceptée comme étant raisonnable, surtout étant donné l'absence de tout changement qui justifierait une bonification additionnelle du régime;

16) attendu que la CRJ de 2001 semble n'avoir guère accordé d'importance à la sécurité considérable qu'assure aux juges de la Cour provinciale leur régime de pension;

17) attendu que la CRJ de 2001 n'a pas abordé la question de savoir si la rémunération actuelle suffit pour écarter toute possibilité raisonnable ou concevable que les juges de la Cour provinciale soient tentés d'obtenir un avantage financier en rendant des décisions touchant le gouvernement et qu'ils perdent ainsi la confiance du public à l'égard de leur indépendance;

18) attendu que, depuis le 31 janvier 2001, le régime actuel de rémunération a suffi pour attirer 50 candidates et candidats très qualifiés, qui sont membres du Barreau depuis 20,45 années en moyenne et admissibles à une nomination à la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick;

19) attendu que le traitement que recommande la CRJ de 2001 pour l'année en cours placerait les juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick au 3<sup>e</sup> rang parmi les mieux rémunérés du pays, après ceux de l'Ontario et de l'Alberta, alors que la rémunération moyenne des salariés du Nouveau-Brunswick les place au 8<sup>e</sup> rang sur 10;

20) attendu que les juges de la Cour provinciale ont maintenant accumulé près de 2 000 jours de vacances non

*Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice); Assoc. des juges de l'Ontario c. Ontario (Conseil de gestion); Bodner c. Alberta; Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureur général); Minc c. Québec (Procureur général), 2005 CSC 44*

[2005] 2 R.C.S.

ASSOC. DES JUGES DE LA COUR PROV. DU N.-B. c. N.-B.

367

current liability to the Province of \$1,080,859, for an average carryover in excess of 79 days per judge;

21. WHEREAS the private sector life insurance carrier will not provide the level of insurance coverage recommended by the 2001 JRC and will only provide enhanced coverage through a cost increase for all members of the provincial public service enrolled in the group life insurance plan;

22. WHEREAS New Brunswick Provincial Court judges are currently in the top 5 per cent of New Brunswick wage earners, based on their present salaries;

23. WHEREAS the Government accepted that the 1998 JRC established a salary that was commensurate with maintaining the status, dignity and responsibility of the office of a judge of the Provincial Court and that an adjustment based on the rate of inflation would be sufficient to maintain that status;

24. WHEREAS the recommendation of the 2001 JRC that the salary of a judge of the Provincial Court be increased by \$12,812 plus the rate of inflation far exceeds the amount required to maintain the status, dignity and responsibility of the office;

25. WHEREAS historically Provincial Court judges in New Brunswick have never had their salaries tied to the salaries of federally appointed and remunerated judges;

26. WHEREAS non-bargaining members of the public service, unlike Provincial Court judges, have had their salary increases restricted to increase of 0.0 or 1.5 per cent per annum for over a decade, with no adjustment for the cost of living;

27. WHEREAS the JRC did not cost its recommendations and, therefore, could not know the impact these costs would have on the finances of the provincial government;

28. WHEREAS the known costs of the recommendations of the 2001 JRC for the three year period will amount to over \$3 million and will have a significant negative impact on the budget of the Province; and

29. WHEREAS the Government of New Brunswick is responsible for and accountable to the taxpayers of the Province for the prudent financial management of the affairs of the Province.

*New Brunswick appeal dismissed with disbursement costs. Ontario appeal dismissed with costs.*

utilisés, ce qui représente pour la province un passif à court terme de 1 080 859 \$ et un report moyen de plus de 79 jours par juge;

21) attendu que la compagnie d'assurance-vie du secteur privé ne fournira pas le niveau de couverture recommandé par la CRJ de 2001 et ne fournira une couverture améliorée que moyennant une augmentation de prime pour tous les membres des services publics provinciaux qui participent au régime d'assurance-vie collective;

22) attendu que les juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick sont actuellement parmi les 5 % les mieux rémunérés du Nouveau-Brunswick, selon leur traitement actuel;

23) attendu que le gouvernement a accepté que la CRJ de 1998 établisse un traitement suffisant pour maintenir le statut, la dignité et les responsabilités de la charge d'un juge de la Cour provinciale et qu'un rajustement fondé sur le taux de l'inflation suffirait pour maintenir ce statut;

24) attendu que la recommandation de la CRJ de 2001 portant que le traitement d'un juge de la Cour provinciale soit augmenté de 12 812 \$, plus le taux de l'inflation, dépasse largement le montant requis pour maintenir le statut, la dignité et les responsabilités de la charge;

25) attendu que, traditionnellement, le traitement des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick n'a jamais été lié aux salaires des juges nommés et rémunérés par le gouvernement fédéral;

26) attendu que les augmentations salariales des membres non syndiqués des services publics, contrairement à celles des juges de la Cour provinciale, sont limitées à 0,0 % ou à 1,5 % par année depuis plus d'une décennie, sans rajustement en fonction du coût de la vie;

27) attendu que la CRJ n'a pas établi les coûts de ses recommandations et qu'elle ne pouvait donc pas savoir quelle incidence ces coûts auraient sur les finances du gouvernement provincial;

28) attendu que les coûts connus des recommandations de la CRJ de 2001 pour la période de trois années s'élèveront à plus de 3 millions de dollars et qu'ils auront une importante incidence négative sur le budget de la province;

29) attendu que le gouvernement du Nouveau-Brunswick est responsable envers les contribuables de la province de la gestion financière judicieuse des affaires de la province et qu'il doit leur en rendre compte.

*Pourvoi du Nouveau-Brunswick rejeté avec paiement des débours. Pourvoi de l'Ontario rejeté*

*Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice); Assoc. des juges de l'Ontario c. Ontario (Conseil de gestion); Bodner c. Alberta; Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureur général); Minc c. Québec (Procureur général), 2005 CSC 44*

368

PROV. COURT JUDGES' ASSN. OF N.B. v. N.B.

[2005] 2 S.C.R.

*Alberta appeal allowed with costs throughout. Appeals of the Attorney General of Quebec and the Minister of Justice of Quebec dismissed with costs. Appeal of the Conférence des juges municipaux du Québec allowed in part with costs.*

*Solicitors for the appellants the Provincial Court Judges' Association of New Brunswick, the Honourable Judge Michael McKee and the Honourable Judge Steven Hutchinson: Myers Weinberg, Winnipeg.*

*Solicitor for the respondent Her Majesty the Queen in Right of the Province of New Brunswick, as represented by the Minister of Justice: Attorney General of New Brunswick, Fredericton.*

*Solicitors for the appellants the Ontario Judges' Association, the Ontario Family Law Judges' Association and the Ontario Provincial Court (Civil Division) Judges' Association, and for the intervener the Ontario Conference of Judges: Sack Goldblatt Mitchell, Toronto.*

*Solicitor for the respondent Her Majesty the Queen in Right of the Province of Ontario, as represented by the Chair of Management Board: Attorney General of Ontario, Toronto.*

*Solicitors for the appellants Her Majesty the Queen in Right of Alberta and the Lieutenant Governor in Council: Emery Jamieson, Edmonton.*

*Solicitors for the respondents Chereda Bodner et al.: Code Hunter, Calgary.*

*Solicitors for the appellant/respondent/intervener the Attorney General of Quebec and the appellant the Minister of Justice of Quebec: Robinson Sheppard Shapiro, Montreal.*

*Solicitors for the respondent/intervener Conférence des juges du Québec, the respondents Maurice Abud et al., and the intervener the*

*avec dépens. Pourvoi de l'Alberta accueilli avec dépens dans toutes les cours. Pourvois du procureur général du Québec et du ministre de la Justice du Québec rejetés avec dépens. Pourvoi de la Conférence des juges municipaux du Québec accueilli en partie avec dépens.*

*Procureurs des appelants l'Association des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick, l'honorable juge Michael McKee et l'honorable juge Steven Hutchinson : Myers Weinberg, Winnipeg.*

*Procureur de l'intimée Sa Majesté la Reine du chef de la province du Nouveau-Brunswick, représentée par le ministre de la Justice : Procureur général du Nouveau-Brunswick, Fredericton.*

*Procureurs des appelantes l'Association des juges de l'Ontario, l'Association ontarienne des juges du droit de la famille et Ontario Provincial Court (Civil Division) Judges' Association, et de l'intervenante la Conférence des juges de l'Ontario : Sack Goldblatt Mitchell, Toronto.*

*Procureur de l'intimée Sa Majesté la Reine du chef de la province de l'Ontario, représentée par le président du Conseil de gestion : Procureur général de l'Ontario, Toronto.*

*Procureurs des appelants Sa Majesté la Reine du chef de l'Alberta et le Lieutenant-gouverneur en conseil : Emery Jamieson, Edmonton.*

*Procureurs des intimés Chereda Bodner et autres : Code Hunter, Calgary.*

*Procureurs de l'appellant/intimé/intervenant le procureur général du Québec et l'appellant le ministre de la Justice du Québec : Robinson Sheppard Shapiro, Montréal.*

*Procureurs de l'intimée/intervenante la Conférence des juges du Québec, des intimés Maurice Abud et autres, et de l'intervenante*



*Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice); Assoc. des juges de l'Ontario c. Ontario (Conseil de gestion); Bodner c. Alberta; Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureur général); Minc c. Québec (Procureur général), 2005 CSC 44*

[2005] 2 R.C.S.

ASSOC. DES JUGES DE LA COUR PROV. DU N.-B. c. N.-B.

369

*Canadian Association of Provincial Court Judges: Langlois Kronström Desjardins, Montreal.*

*l'Association canadienne des juges de cours provinciales : Langlois Kronström Desjardins, Montréal.*

*Solicitors for the respondents Morton S. Minc et al.: McCarthy Tétrault, Montreal.*

*Procureurs des intimés Morton S. Minc et autres : McCarthy Tétrault, Montréal.*

*Solicitors for the appellant Conférence des juges municipaux du Québec: Cain Lamarre Casgrain Wells, Sept-Îles.*

*Procureurs de l'appelante la Conférence des juges municipaux du Québec : Cain Lamarre Casgrain Wells, Sept-Îles.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: Attorney General of Canada, Ottawa.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada : Procureur général du Canada, Ottawa.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Ontario: Attorney General of Ontario, Toronto.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario : Procureur général de l'Ontario, Toronto.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of New Brunswick: Attorney General of New Brunswick, Fredericton.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick : Procureur général du Nouveau-Brunswick, Fredericton.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of British Columbia: Attorney General of British Columbia, Victoria.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique : Procureur général de la Colombie-Britannique, Victoria.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General for Saskatchewan: Attorney General for Saskatchewan, Regina.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan : Procureur général de la Saskatchewan, Regina.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Alberta: Attorney General of Alberta, Edmonton.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Alberta : Procureur général de l'Alberta, Edmonton.*

*Solicitors for the intervener the Canadian Bar Association: Gerrand Rath Johnson, Regina.*

*Procureurs de l'intervenante l'Association du Barreau canadien : Gerrand Rath Johnson, Regina.*

*Solicitors for the intervener the Federation of Law Societies of Canada: Joli-Coeur Lacasse Geoffrion Jetté St-Pierre, Québec.*

*Procureurs de l'intervenante la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada : Joli-Coeur Lacasse Geoffrion Jetté St-Pierre, Québec.*

*Solicitors for the intervener the Canadian Superior Court Judges Association: Ogilvy Renault, Montreal.*

*Procureurs de l'intervenante l'Association canadienne des juges des cours supérieures : Ogilvy Renault, Montréal.*

*Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice); Assoc. des juges de l'Ontario c. Ontario (Conseil de gestion); Bodner c. Alberta; Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureur général); Minc c. Québec (Procureur général), 2005 CSC 44*

---

370

PROV. COURT JUDGES' ASSN. OF N.B. v. N.B.

[2005] 2 S.C.R.

*Solicitors for the intervener the Association of Justices of the Peace of Ontario: Blake Cassels & Graydon, Toronto.*

*Solicitors for the intervener the Judicial Justices Association of British Columbia: Berardino & Harris, Vancouver.*

*Procureurs de l'intervenante l'Association des juges de paix de l'Ontario : Blake Cassels & Graydon, Toronto.*

*Procureurs de l'intervenante Judicial Justices Association of British Columbia : Berardino & Harris, Vancouver.*

## Onglet 2

**Cour d'appel fédérale**



**Federal Court of Appeal**

**Date : 20190516**

**Dossier : A-269-18**

**Référence : 2019 CAF 148**

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

**ENTRE :**

**CONSEIL CANADIEN DE LA  
MAGISTRATURE**

**appellant**

**et**

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

**intimés**

**et**

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

**intervenants**

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

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

**MOTIFS DU JUGEMENT DE LA COUR :**

**LA COUR**

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20190516

Dossier : A-269-18

Référence : 2019 CAF 148

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

**ENTRE :**

**CONSEIL CANADIEN DE LA  
MAGISTRATURE**

**appellant**

**et**

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

**intimés**

**et**

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

**intervenants**

**MOTIFS DU JUGEMENT DE LA COUR**

**I. SURVOL**

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

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

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

## II. CONTEXTE FACTUEL ET PROCÉDURAL

### A. *Cadre juridique général*

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

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

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

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

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

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

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

B. *Cadre factuel*

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

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

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



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

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

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

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

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

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

### III. DÉCISION DE LA COUR FÉDÉRALE

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

**IV. QUESTIONS EN LITIGE**

[19] Le présent appel soulève les questions suivantes :

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

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

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

**V. QUESTIONS PRÉLIMINAIRES**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### VI. NORME D'INTERVENTION

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

#### VII. ANALYSE

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

##### (1) **Cadre juridique général**

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

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

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

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

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

2 (1) In this Act,

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

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

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

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

## (2) Discussion

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

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



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

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

(i) **La source des pouvoirs**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[Soulignements ajoutés.]

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

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

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

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

(ii) **La nature des pouvoirs**

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

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

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

(iii) **Pouvoirs de nature inquisitoire**

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

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

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

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

[51] La distinction qu'il convient de tracer entre des pouvoirs « d'enquête » et des pouvoirs « judiciaires » a fait l'objet d'une discussion dans *Beno c. Canada (Commissaire et président de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces armées canadiennes en Somalie)*, [1997] 2 C.F. 527 (C.A.). Bien que formulés dans un contexte distinct, soit celui de déterminer quel critère devrait s'appliquer pour évaluer des allégations de partialité quant à l'exercice de l'un ou l'autre de ces pouvoirs, les commentaires de cette Cour à cet égard demeurent pertinents :

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

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

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

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

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

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

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

[Soulignements ajoutés.]

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

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

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



(iv) **Enquête judiciaire**

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

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

[Soulignement dans l'original; références omises.]

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

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

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

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

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

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

[TRADUCTION]

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

[Soulignement ajouté]

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

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

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

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

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

...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[Soulignements ajoutés.]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[Soulignements ajoutés.]

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

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

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

[Emphasis added.]

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

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

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

[Soulignements ajoutés.]

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

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

[Emphasis added.]

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

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

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

(i) **La composition du Conseil**

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



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

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

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

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

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

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

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

(ii) **La disposition déterminative**

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

63 (4) Le Conseil ou le comité formé pour l'enquête <u>est réputé constituer</u>	63 (4) The Council or an Inquiry Committee in making an inquiry or
---	---

une juridiction supérieure; il a le pouvoir de :

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

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

[Soulignements ajoutés.]

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

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

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

[Underline added.]

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

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

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

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

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

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

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

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

*Douglas* :

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

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

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

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

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

(iii) **Indices extrinsèques**

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

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

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

c) *Indépendance, efficacité et primauté du droit*

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

d) **Conclusion**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### VIII. CONCLUSION

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

« J.D. Denis Pelletier »

\_\_\_\_\_  
j.c.a.

« Yves de Montigny »

\_\_\_\_\_  
j.c.a.

« Mary J.L. Gleason »

\_\_\_\_\_  
j.c.a.

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

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

<b>DOSSIER :</b>	A-269-18
<b>INTITULÉ :</b>	CONSEIL CANADIEN DE LA MAGISTRATURE c. L'HONORABLE MICHEL GIROUARD, LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU CANADA, LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC ET L'ASSOCIATION CANADIENNE DES JUGES DES COURS SUPÉRIEURES, THE HONORABLE JUSTICE PATRICK SMITH
<b>LIEU DE L'AUDIENCE :</b>	OTTAWA (ONTARIO)
<b>DATE DE L'AUDIENCE :</b>	LE 3 MAI 2019
<b>MOTIFS DU JUGEMENT DE LA COUR :</b>	LE JUGE PELLETIER LE JUGE DE MONTIGNY LA JUGE GLEASON
<b>DATE DES MOTIFS :</b>	LE 16 MAI 2019
<b><u>COMPARUTIONS :</u></b>	
Ronald F. Caza Alyssa Tomkins Gabriel Poliquin	POUR L'APPELANT
Gérald Tremblay  Louis Masson Guillaume Renaud	POUR L'INTIMÉ L'HONORABLE MICHEL GIROUARD

Claude Joyal  
Pascale-Catherine Guay  
Lindy Rouillard-Labbé

POUR L'INTIMÉE  
LA PROCUREURE GÉNÉRALE  
DU CANADA

Michel Décary

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

Andrea Gonsalves

POUR L'INTERVENANT  
THE HONORABLE JUSTICE  
PATRICK SMITH

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

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

POUR L'APPELANT

McCarthy Tétrault  
Montréal (Québec)

POUR L'INTIMÉ  
L'HONORABLE MICHEL  
GIROUARD

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

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

Ministère de la Justice du Québec  
Montréal (Québec)

BCF  
Montréal (Québec)

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

Stockwoods LLP  
Toronto (Ontario)

POUR L'INTERVENANT  
THE HONORABLE JUSTICE  
PATRICK SMITH



# Onglet 3

A-562-05

2007 CAF 103

**Le procureur général du Canada** (*appelant*)

*c.*

**Monsieur le juge Paul Cosgrove** (*intimé*)

et

**L'Association canadienne des juges des cours supérieures, la Criminal Lawyers' Association, le Conseil canadien des avocats de la défense, l'avocat indépendant, le procureur général de l'Ontario, le procureur général du Nouveau-Brunswick, le procureur général de la Nouvelle-Écosse** (*intervenants*)

RÉPERTORIÉ : COSGROVE c. CONSEIL CANADIEN DE LA MAGISTRATURE (C.A.F.)

Cour d'appel fédérale, juges Sexton, Evans et Sharlow, J.C.A. — Toronto, 11 décembre 2006; Ottawa, 12 mars 2007.

*Droit constitutionnel — Appel de la décision de la Cour fédérale portant que l'art. 63(1) de la Loi sur les juges est inconstitutionnel dans la mesure où il donne aux procureurs généraux des provinces le pouvoir légal d'obliger le Conseil canadien de la magistrature à ouvrir une enquête sur la conduite d'un juge d'une juridiction supérieure sans la procédure d'examen préalable qui s'applique aux plaintes déposées en vertu de l'art. 63(2) de la Loi — L'intimé, un juge de la Cour supérieure de l'Ontario, a présidé un procès pour meurtre — L'intimée a accueilli une requête en suspension d'instance parce que selon lui il avait été porté atteinte aux droits garantis à la défenderesse par la Charte canadienne des droits et libertés — Par la suite, le procureur général de l'Ontario a demandé l'ouverture d'une enquête sur la conduite adoptée par l'intimé durant le procès pour meurtre au motif que sa conduite tout au long du procès avait miné la confiance du public dans l'administration de la justice — L'indépendance judiciaire est l'élément le plus important du principe de primauté du droit, mais l'indépendance judiciaire ne veut pas dire que la conduite des juges est à l'abri du droit de regard du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif — Il est conforme aux principes constitutionnels canadiens que le rôle des procureurs généraux, qui consiste à protéger l'intérêt public dans l'administration de la justice, comprenne la participation à l'examen de la conduite*

*des juges des juridictions supérieures de leurs provinces respectives — Des trois conditions essentielles de l'indépendance judiciaire, l'inamovibilité était en cause en l'espèce — L'art. 99(1) de la Loi constitutionnelle de 1867 donne aux juges des cours supérieures la plus haute garantie possible d'inamovibilité — Seul le gouverneur général sur une adresse du Sénat et de la Chambre des communes peut destituer un juge — Procédures de plainte, d'enquête et d'examen préalable prévues aux art. 63(1) et (2) examinées — Il ressort de l'application du critère de la personne raisonnable que l'art. 63(1) de la Loi est constitutionnel — Appel accueilli.*

*Juges et Tribunaux — Appel de la décision de la Cour fédérale portant que l'art. 63(1) de la Loi sur les juges est inconstitutionnel dans la mesure où il donne aux procureurs généraux des provinces le pouvoir légal d'obliger le Conseil canadien de la magistrature à ouvrir une enquête sur la conduite d'un juge d'une juridiction supérieure sans la procédure d'examen préalable qui s'applique aux plaintes déposées en vertu de l'art. 63(2) de la Loi — Si le ministre fédéral de la Justice ou le procureur général d'une province prie le Conseil, conformément à l'art. 63(1) de la Loi, de mener une enquête pour savoir si le juge devrait être destitué, la procédure d'examen préalable appliquée aux plaintes relevant de l'art. 63(2) n'est pas engagée — La procédure de destitution des juges est exposée en partie dans la partie II de la Loi et en partie dans le Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature sur les enquêtes — Bien que la procédure d'examen préalable qui est suivie pour une plainte ordinaire relevant de l'art. 63(2) de la Loi est avantageuse du point de vue du juge, les différences entre les deux procédures de plainte sont relativement mineures au regard des garanties constitutionnelles et des garanties procédurales — L'art. 63(1) est constitutionnel — Appel accueilli.*

Il s'agissait d'un appel de la décision de la Cour fédérale portant que le paragraphe 63(1) de la Loi sur les juges (la Loi) est inconstitutionnel dans la mesure où il donne aux procureurs généraux des provinces le pouvoir légal d'obliger le Conseil canadien de la magistrature (le Conseil) à ouvrir une enquête sur la conduite d'un juge d'une juridiction supérieure sans la procédure d'examen préalable qui s'applique aux plaintes déposées en vertu du paragraphe 63(2). La plupart des plaintes portant sur la conduite des juges sont déposées en vertu du paragraphe 63(2) de la Loi et sont sujettes à une procédure d'examen préalable qui conduit généralement à la décision selon laquelle aucune enquête facultative ou obligatoire n'est justifiée. Cependant, si le ministre fédéral de la Justice ou le procureur général d'une province prie le Conseil, conformément au paragraphe 63(1) de la Loi, de mener une enquête pour savoir si le juge devrait être destitué pour l'un des motifs énoncés aux alinéas 65(2)a) à d), la procédure d'examen préalable appliquée aux plaintes relevant du paragraphe 63(2) n'est pas engagée.

L'intimé est un juge de la Cour supérieure de l'Ontario qui a présidé un nombre considérable d'instances, y compris de nombreuses affaires civiles et criminelles auxquelles était partie le procureur général de l'Ontario. Pendant le procès pour meurtre engagé contre Julia Elliott, l'intimé a accordé une suspension d'instance parce qu'il a conclu qu'il avait été porté plus de 150

fois atteinte aux droits garantis à M<sup>me</sup> Elliott par la *Charte canadienne des droits et libertés*. La Cour d'appel de l'Ontario a annulé la suspension d'instance et a ordonné la tenue d'un nouveau procès. Le procureur général de l'Ontario a demandé, conformément au paragraphe 63(1) de la Loi, l'ouverture d'une enquête sur la conduite adoptée par l'intimé durant le procès *Elliott*, alléguant que la conduite de l'intimé avait miné la confiance du public dans l'administration de la justice en Ontario. Peu après, un comité d'enquête a été nommé. Le Conseil a publié un communiqué de presse concernant l'enquête imminente, communiqué qui fut largement commenté dans les médias. Il a été décidé que l'intimé ne siégerait plus dans aucune affaire jusqu'à la conclusion de l'enquête. L'intimé a présenté au comité d'enquête une requête contestant la constitutionnalité du paragraphe 63(1) de la Loi au motif que cette disposition portait atteinte au principe d'indépendance judiciaire, principe qui jouit d'une protection constitutionnelle, mais cette requête a été rejetée. Dans le cadre du contrôle judiciaire de cette décision, la Cour fédérale a conclu que le paragraphe 63(1) de la Loi ne remplit pas les conditions minimales garantissant le respect du principe de l'indépendance judiciaire. Il s'agissait de déterminer si le rôle accordé aux procureurs généraux des provinces en vertu du paragraphe 63(1) de la Loi constituait une atteinte constitutionnelle à l'indépendance judiciaire.

*Arrêt* : l'appel doit être accueilli.

L'indépendance judiciaire est l'élément le plus important du principe de primauté du droit dans une société démocratique. Cependant, l'indépendance judiciaire ne veut pas dire que la conduite des juges est à l'abri du droit de regard du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif. Qui plus est, bien que les juges des juridictions supérieures soient nommés par le gouverneur général en application de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les procureurs généraux des provinces ne sont pas nécessairement empêchés, en vertu du droit, d'intervenir dans l'examen de la conduite des juges des juridictions supérieures. En tant que descendants du procureur général d'Angleterre, les procureurs généraux sont tenus de s'acquitter du rôle constitutionnel traditionnel, qui consiste à protéger l'intérêt public dans l'administration de la justice. L'intérêt public dans une procédure efficace d'examen de la conduite des juges est un aspect de l'intérêt public dans l'administration de la justice. Par conséquent, il est conforme aux principes constitutionnels canadiens que les procureurs généraux des provinces prennent part à l'examen de la conduite des juges des juridictions supérieures de leurs provinces respectives.

Les trois conditions essentielles de l'indépendance judiciaire sont l'inamovibilité, la sécurité financière et l'indépendance institutionnelle dans les questions administratives qui ont un effet direct sur l'exercice des fonctions judiciaires. L'inamovibilité était la condition applicable en l'espèce. Le paragraphe 99(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867* donne aux juges des cours supérieures la plus haute garantie possible d'inamovibilité et précise que seul le gouverneur général sur une adresse du Sénat et de la Chambre des communes peut destituer un juge. Cependant, la *Loi constitutionnelle de 1867* ne prévoit aucune ligne directrice quant à la procédure à suivre lorsque le Sénat et la Chambre des communes sont invités à examiner si la

conduite d'un juge justifie sa destitution. La solution visait l'adoption de la partie II de la *Loi sur les juges*, qui a créé le Conseil et l'a habilité à mener des enquêtes sur la conduite des juges et à présenter ses recommandations au Parlement. La procédure est exposée en partie dans la *Loi sur les juges* et en partie dans le *Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature sur les enquêtes*, pris par le Conseil en vertu de l'alinéa 61(3)c) de la Loi. Malgré l'existence de la procédure d'enquête, le pouvoir du gouverneur général de démettre un juge de ses fonctions ne dépend nullement de la Loi (article 71). Le pouvoir discrétionnaire des procureurs généraux d'exercer le pouvoir de contraindre le Conseil à mener une enquête en vertu du paragraphe 63(1) de la Loi est limité par leur obligation, prévue par la Constitution, d'exercer leur pouvoir discrétionnaire de bonne foi, objectivement, impartialement et d'une manière conforme à l'intérêt public et leur droit de demander l'ouverture d'une enquête uniquement si la conduite du juge est suffisamment grave pour justifier sa destitution pour l'un des motifs précisés dans les alinéas 65(2)a) à c) de la Loi.

Pour ce qui est de la procédure d'enquête entamée par le procureur général en application du paragraphe 63(1), la procédure du comité d'enquête doit se dérouler conformément au principe de l'équité. Le juge doit être informé des allégations du plaignant, et il doit avoir l'occasion d'y réagir et de se faire entendre. De même, les questions soulevées dans le cadre de l'enquête sont examinées par plusieurs personnes pour assurer la meilleure ressource disponible car ils connaissent les principes constitutionnels applicables et ce en quoi consiste le travail de juge. De plus, le déroulement de l'enquête bénéficie de l'intervention de l'avocat indépendant sur le fond et sur la forme, y compris l'intérêt du public dans la préservation de l'indépendance judiciaire.

Une plainte ordinaire présentée en application du paragraphe 63(2) est soumise à une procédure à plusieurs niveaux qui permet de déterminer si une enquête s'impose. La grande majorité des plaintes ordinaires sont rejetées sommairement. Bien que la procédure d'examen préalable qui est suivie pour une plainte ordinaire relevant du paragraphe 63(2) de la Loi soit avantageuse du point de vue du juge parce qu'elle permet la résolution d'une plainte sans publicité, le rejet d'une plainte qui est sans fondement et la résolution rapide d'une plainte à l'aide de mesures correctives, les différences entre les deux procédures de traitement des plaintes sont relativement mineures au regard de la garantie constitutionnelle d'inamovibilité, du rôle constitutionnel des procureurs généraux, de la présomption selon laquelle ils agiront en conformité avec leurs obligations constitutionnelles et des garanties procédurales exposées dans la *Loi sur les juges*, dans le *Règlement administratif* et dans les règles de pratique du Conseil. Une personne raisonnable et sensée, connaissant les faits et circonstances du dossier, considérant l'affaire d'une manière réaliste et pratique, et l'ayant étudié dans tous ses détails n'aurait pas raison de craindre que le paragraphe 63(1) de la Loi compromette l'impartialité de juge en raison de la procédure suivie qui y est prévue. Le paragraphe 63(1) est constitutionnel.

lois et règlements cités

*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44].

*Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 92(14), 96, 99, 135.

*Loi modifiant la Loi sur les juges et la Loi sur l'administration financière*, S.C. 1970-71-72, ch. 55, art. 11.

*Loi sur le ministère de la Justice*, L.R.C. (1985), ch. J-2, art. 2(2), 5.

*Loi sur le ministère du Procureur général*, L.R.O. 1990, ch. M.17, art. 5d).

*Loi sur les enquêtes*, L.R.C. (1985), ch. I-11.

*Loi sur les enquêtes*, S.R.C. 1952, ch. 154, art. 13.

*Loi sur les juges*, L.R.C. (1985), ch. J-1, art. 61(3)c), 63(1) (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 106), (2) (mod., *idem*), 65(2) (mod. par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 27, art. 5; L.C. 2002, ch. 8, art. 111(A)), (3).

*Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature sur les enquêtes*, DORS/2002-371.

*Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, règles 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2), 303(2).

jurisprudence citée

décisions appliquées :

*Gratton c. Conseil canadien de la magistrature*, [1994] 2 C.F. 769 (1<sup>re</sup> inst.); *Committee for Justice and Liberty et autres c. Office national de l'énergie et autres*, [1978] 1 R.C.S. 369; *Valente c. La Reine et autres*, [1985] 2 R.C.S. 673.

décisions examinées :

*R. v. Elliott* (1999), 105 O.T.C. 241; [1999] O.J. n° 3265 (C.S.J.); inf. (2003), 181 C.C.C. (3d) 118; 114 C.R.R. (2d) 1; 179 O.A.C. 219 (C.A. Ont.); *Landreville c. La Reine*, [1973] C.F. 1223 (1<sup>re</sup> inst.); *Landreville c. La Reine*, [1977] 2 C.F. 726 (1<sup>re</sup> inst.); *Landreville c. R.*, [1981] 1 C.F. 15 (1<sup>re</sup> inst.).

décisions citées :

*Dans l'affaire de l'enquête du Conseil canadien de la magistrature concernant le juge Paul Cosgrove*, motifs ayant trait à la constitutionnalité du paragraphe 63(1) de la *Loi sur les juges*, L.R.C. (1985), ch. J-1, 16-12-04; *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56; *R. c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114; *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*; *Renvoi relatif à l'indépendance et à l'impartialité des juges de la Cour*

*provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3; *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, [2002] 1 R.C.S. 249; (2002), 245 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 201; 2002 CSC 11; *Hunt c. T&N, plc*, [1993] 4 R.C.S. 289; *Procureur général du Canada et autres c. Law Society of British Columbia et autre*, [1982] 2 R.C.S. 307; *Krieger c. Law Society of Alberta*, [2002] 3 R.C.S. 372; 2002 CSC 65.

doctrine citée

Canada. Commission d'enquête concernant l'honorable Léo-A. Landreville. *Enquête concernant l'honorable Léo-A. Landreville*. Ottawa : La Commission, 1966.

Canada. Parlement. Special Joint Committee Respecting Mr. Justice Landreville. *Minutes of Proceedings and Evidence*, 27<sup>e</sup> lég., 1<sup>re</sup> sess. Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1967.

Conseil canadien de la magistrature. *Rapport au Conseil canadien de la magistrature déposé par le comité d'enquête nommé conformément aux dispositions du para-graphe 63(1) de la Loi sur les juges à la suite d'une demande du procureur général de la Nouvelle-Écosse*. Le Conseil, 1990.

Conseil canadien de la magistrature. *Rapport du Conseil canadien de la magistrature présenté au ministre de la Justice du Canada en vertu de l'art. 65(1) de la Loi sur les juges et concernant le juge Jean-Guy Boilard de la Cour supérieure du Québec*. Le Conseil, le 19 décembre 2003.

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

Kaplan, William. *Bad Judgment: The Case of Mr. Justice Leo A. Landreville*. Toronto: University of Toronto Press, 1996.

McMurtry, Hon. R. Roy. « The Office of the Attorney General » in D. Mendes da Costa, ed. *The Cambridge Lectures 1979*. Toronto: Butterworths, 1981.

Nova Scotia. *Royal Commission on the Donald Marshall, Jr., Prosecution*. Halifax: The Commission, 1989.

Ontario. Royal Commission Inquiry into Civil Rights. *Report of the Royal Commission Inquiry into Civil Rights*, Report No. 1, Vol. 2. Toronto : Queen's Printer, 1968.

Procédures relatives à l'examen des plaintes déposées au Conseil canadien de la magistrature au sujet de juges de nomination fédérale : « Procédures relatives aux plaintes ». Approuvées par le Conseil canadien de la magistrature le 27 septembre 2002.

Scott, Hon., Ian G. « Law, Policy and the Role of the Attorney General: Constancy and Change in the 1980s » (1989), 39 *U.T.L.J.* 109.

APPEL de la décision de la Cour fédérale ([2006] 1 R.C.F. 327; 2005 CF 1454) portant que le paragraphe 63(1) de la *Loi sur les juges* est inconstitutionnel puisqu'il donne aux procureurs généraux des provinces le pouvoir légal d'obliger le Conseil canadien de la magistrature à ouvrir une enquête sur la conduite d'un juge d'une juridiction supérieure sans la procédure d'examen préalable qui s'applique aux plaintes déposées en vertu du paragraphe 63(2). Appel accueilli.

ont comparu :

*Donald J. Rennie, Kathryn A. Hucal et Christine E. Mohr* pour l'appelant.

*Chris G. Paliare et Richard P. Stephenson* pour l'intimé.

*James T. Eamon* pour l'intervenante, l'Association canadienne des juges des cours supérieures.

*Alan D. Gold et Robert Matthew Barteaux*, pour les intervenants, la Criminal Lawyers' Association et le Conseil canadien des avocats de la défense.

*Earl A. Cherniak, c.r.* pour l'intervenant, l'avocat indépendant.

*Robert E. Charney et Zachary Green* pour l'intervenant, le procureur général de l'Ontario.

*Gaétan Migneault* pour l'intervenant, le procureur général du Nouveau-Brunswick.

Personne n'a comparu pour l'intervenant, le procureur général de la Nouvelle-Écosse.

avocats inscrits au dossier :

*Le sous-procureur général du Canada* pour l'appelant.

*Paliare Roland Rosenberg Rothstein*, Toronto, pour l'intimé.

*Gowling Lafleur Henderson LLP*, Calgary, pour l'intervenante, l'Association canadienne des juges des cours supérieures.

*Gold & Associates*, Toronto, pour les intervenants, la Criminal Lawyers' Association et le Conseil canadien des avocats de la défense.

*Lerners LLP*, Toronto, pour l'intervenant, l'avocat indépendant.



*Le procureur général de l'Ontario*, Toronto, pour l'intervenant, le procureur général de l'Ontario.

*Le procureur général du Nouveau-Brunswick*, Fredericton, pour l'intervenant, le procureur général du Nouveau-Brunswick.

*Le procureur général de la Nouvelle-Écosse*, Halifax, pour l'intervenant, le procureur général de la Nouvelle-Écosse.

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par*

[1] LA JUGE SHARLOW, J.C.A.: La partie II de la *Loi sur les juges*, L.R.C. (1985), ch. J-1 (les articles 58 à 71), crée le Conseil canadien de la magistrature (le Conseil), qui comprend le juge en chef du Canada, tous les juges en chef et juges en chef adjoints des cours supérieures, ainsi que certains juges principaux des cours supérieures. Entre autres choses, la partie II de la *Loi sur les juges* habilite le Conseil à ouvrir des enquêtes sur les plaintes se rapportant à la conduite de juges des juridictions supérieures.

[2] La plupart des plaintes portant sur la conduite de juges sont déposées en vertu du paragraphe 63(2) [mod. par L.C. 2002, ch. 18, art. 106] de la *Loi sur les juges* et sont sujettes à une procédure d'examen préalable qui, dans la grande majorité des cas, conduit à la décision selon laquelle aucune enquête facultative ou obligatoire n'est justifiée. Cependant, si le ministre fédéral de la Justice ou le procureur général d'une province prie le Conseil, conformément au paragraphe 63(1) [mod., *idem*] de la *Loi sur les juges*, de mener une enquête pour savoir si le juge devrait être destitué pour l'un des motifs énoncés aux alinéas 65(2)a) à d) [mod. par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 27, art. 5; L.C. 2002, ch. 8, art. 111(A)], la procédure d'examen préalable appliquée aux plaintes relevant du paragraphe 63(2) n'est pas engagée.

[3] La Cour fédérale a jugé que le paragraphe 63(1) de la *Loi sur les juges* est inconstitutionnel dans la mesure où il donne aux procureurs généraux des provinces le pouvoir légal d'obliger le Conseil à ouvrir une enquête sur la conduite d'un juge d'une juridiction supérieure sans la procédure d'examen préalable qui s'applique aux plaintes déposées en vertu du paragraphe 63(2). Les motifs de ce jugement sont publiés : *Cosgrove c. Conseil canadien de la magistrature*, [2006] 1 R.C.F. 327 (C.F.).

[4] La Cour est saisie d'un appel interjeté contre ce jugement. Pour les motifs qui suivent, j'accueillerais l'appel.

[5] Par commodité, les présents motifs sont structurés de la manière suivante: [Note de l'arrêtiste: La table des matières a été omise pour des raisons de concision.]

### 1. Note préliminaire sur la terminologie

[6] Le jugement dont appel est interjeté traite de la constitutionnalité du paragraphe 63(1) de la *Loi sur les juges*, uniquement au regard des procureurs généraux des provinces. Le ministre fédéral de la Justice est d'office le procureur général du Canada (paragraphe 2(2) de la *Loi sur le ministère de la Justice*, L.R.C. (1985), ch. J-2). Par conséquent, lorsque je devrai, dans les présents motifs, me référer à l'ensemble des personnes qui ont le droit, en application du paragraphe 63(1) de la *Loi sur les juges*, d'obliger le Conseil à ouvrir une enquête sur la conduite d'un juge d'une juridiction supérieure, j'emploierai l'expression « procureurs généraux ». Lorsqu'il sera nécessaire de faire une distinction, j'emploierai le mot « ministre » ou l'expression « procureur général du Canada », pour parler du ministre fédéral de la Justice ou du procureur général du Canada, et l'expression « procureur général provincial » pour parler du procureur général d'une province.

### 2. Les faits

[7] Le juge Cosgrove est un juge de la Cour supérieure de l'Ontario. Il a été nommé à la Cour de comté de l'Ontario en 1984. En 1989, il est devenu juge de la Cour de l'Ontario (Division générale) lorsque fut réorganisé l'appareil judiciaire ontarien. Le nom de cette cour a depuis été modifié, et il s'agit maintenant de la Cour supérieure de l'Ontario.

[8] Le juge Cosgrove a présidé un nombre considérable d'instances durant sa carrière de juge, y compris de nombreuses affaires civiles et criminelles auxquelles était partie le procureur général de l'Ontario.

[9] De 1997 à 1999, le juge Cosgrove a présidé le procès pour meurtre engagé contre Julia Elliott. Conformément à l'usage observé en Ontario, ce sont des avocats travaillant pour le procureur général de l'Ontario qui avaient la responsabilité de la poursuite dans cette affaire. M<sup>me</sup> Elliott était elle aussi représentée par un avocat.

[10] Au cours du procès, l'avocat de M<sup>me</sup> Elliott a sollicité trois fois une suspension de l'instance. Les deux premières requêtes ont été rejetées. La troisième a été accordée le 7 septembre 1999, le juge Cosgrove ayant conclu qu'il avait été porté atteinte plus de 150 fois aux droits garantis à M<sup>me</sup> Elliott par la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]]. Il a aussi ordonné à la Couronne du chef de l'Ontario de payer les frais de justice engagés par M<sup>me</sup> Elliott depuis l'introduction de l'instance.

[11] Les personnes à l'origine des atteintes aux droits de M<sup>me</sup> Elliott, selon ce qu'avait constaté le juge Cosgrove, étaient 11 procureurs de la Couronne et hauts fonctionnaires du ministère du Procureur général de l'Ontario. Les motifs du juge Cosgrove sont publiés : *R. v. Elliott* (1999),

105 O.T.C. 241 (C.S.J.).

[12] Ce sont les avocats employés par le procureur général de l'Ontario, là encore conformément à l'usage, qui ont fait appel de la décision du juge Cosgrove. L'avocat de M<sup>me</sup> Elliott (qui n'était pas celui qui l'avait représentée à son procès) a admis que les conclusions du juge Cosgrove selon lesquelles il y avait eu violations de la Charte et abus de la procédure ne pouvaient pas être maintenues et que la condamnation de la Couronne aux dépens n'était pas justifiée, mais il a fait valoir que la suspension de l'instance était légitime parce que l'avocat qui avait représenté M<sup>me</sup> Elliott à son procès était incompétent et que c'était ses actes à lui, et non ceux de procureurs de la Couronne ou autres fonctionnaires, qui étaient à l'origine des atteintes aux droits fondamentaux de M<sup>me</sup> Elliott. La Cour d'appel de l'Ontario n'a pas retenu cet argument. Le 4 décembre 2003, l'appel de la Couronne a été accueilli, la suspension d'instance a été annulée et la tenue d'un nouveau procès a été ordonnée, pour les motifs résumés ci-après (*R. c. Elliott* (2003), 181 C.C.C. (3d) 118 (C.A. Ont.), au paragraphe 166) :

[TRADUCTION] Nous concluons cette partie de nos motifs comme nous l'avons commencé. La preuve n'étaye pas la plupart des conclusions du juge de première instance selon lesquelles il y avait eu contravention à la Charte. Les quelques contraventions du genre qui ont été établies, par exemple la non-communication de certains éléments de preuve, auraient été corrigées avant que ne débute le procès lui-même si le juge de première instance n'avait pas suspendu l'instance. Le juge de première instance a commis de nombreuses erreurs de droit portant sur l'application de la Charte. Il a tiré, contre les procureurs de la Couronne et les policiers, des conclusions d'inconduite qui n'étaient ni justifiées ni étayées. Il a abusé de ses pouvoirs en matière d'outrage au tribunal et a donné son feu vert à des investigations portant sur des aspects qui étaient étrangers aux points véritables soulevés dans cette affaire.

[13] Le 23 avril 2004, le procureur général de l'Ontario écrivait au Conseil pour le prier, conformément au paragraphe 63(1) de la *Loi sur les juges*, d'ouvrir une enquête sur la conduite adoptée par le juge Cosgrove durant le procès *Elliott*. Se fondant sur des documents issus du procès et de l'appel, le procureur général de l'Ontario a exprimé l'avis que la conduite du juge Cosgrove tout au long du procès avait à ce point miné la confiance du public dans l'administration de la justice en Ontario que le juge Cosgrove s'était rendu inapte à remplir utilement ses fonctions, au sens du paragraphe 65(2) de la *Loi sur les juges*.

[14] L'avis exprimé par le procureur général de l'Ontario était censément fondé sur le critère de l'inaptitude à occuper la charge de juge, un critère énoncé dans le *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* (décision aussi publiée : (1990), 40 *R.D.U.N.-B.* 212) [à la page 28] :

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?

[15] En accord avec les usages du Conseil, le juge Cosgrove s'est vu remettre une copie de la plainte, ainsi qu'une lettre décrivant certains aspects de la procédure qui suivrait, notamment la nomination d'un comité d'enquête et la nomination d'un avocat indépendant.

[16] Le 27 avril 2004, le Conseil publiait un communiqué de presse annonçant que, à la requête du procureur général de l'Ontario, une enquête serait menée à propos de la conduite adoptée par le juge Cosgrove dans le procès *Elliott*. Le juge Cosgrove ne fut pas consulté avant la publication du communiqué de presse. Le communiqué de presse fut largement commenté dans les médias.

[17] Entre le 7 septembre 1999, date à laquelle le juge Cosgrove a rendu sa décision suspendant le procès *Elliott*, et le 23 avril 2004, date à laquelle le procureur général de l'Ontario a déposé sa plainte, le juge Cosgrove a instruit plusieurs affaires civiles et criminelles mettant en cause le procureur général de l'Ontario, notamment deux affaires au cours desquelles des personnes, qui avaient agi comme procureurs de la Couronne dans le procès *Elliott*, ont comparu à titre d'avocats. Dans aucune de ces affaires, le juge Cosgrove n'a été prié de se récuser.

[18] À la suite de pourparlers postérieurs au 27 avril 2004 entre le juge Cosgrove et le juge en chef de la Cour supérieure de l'Ontario, il a été décidé que le juge Cosgrove ne siégerait plus dans aucune affaire jusqu'à la conclusion de l'enquête.

[19] Peu après que la plainte du procureur général de l'Ontario fut reçue par le Conseil, un comité d'enquête a été constitué. Le président du comité est le juge en chef Lance Finch, de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique. Les autres membres sont le juge en chef Allan Wachowich, de la Cour du banc de la Reine de l'Alberta, le juge en chef Michael MacDonald, de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse, M. John Nelligan, c.r., du Barreau de l'Ontario, et M<sup>me</sup> Kirby Chown, du Barreau de l'Ontario. M. Earl Cherniak, c.r., a été nommé avocat indépendant du comité d'enquête.

[20] Le juge Cosgrove a présenté au comité d'enquête une requête contestant la constitutionnalité du paragraphe 63(1) de la *Loi sur les juges*, au motif que, selon lui, cette disposition porte atteinte au principe d'indépendance judiciaire, un principe qui jouit d'une protection constitutionnelle. Le 16 décembre 2004, le comité d'enquête, dans des motifs écrits, a rejeté la requête. [*Dans l'affaire de l'enquête du Conseil canadien de la magistrature concernant le juge Paul Cosgrove*, motifs ayant trait à la constitutionnalité du paragraphe 63(1) de la *Loi sur les juges*, L.R.C. (1985), ch. J-1.]

[21] Le 20 janvier 2005, le juge Cosgrove déposait devant la Cour fédérale une demande de contrôle judiciaire de la décision du comité d'enquête qui avait rejeté sa contestation constitutionnelle. En application du paragraphe 303(2) des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 [règle 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2)], le procureur général du Canada était désigné comme défendeur dans cette demande. Le 26 octobre 2005, la Cour fédérale faisait droit à la demande de contrôle judiciaire. L'ordonnance renferme ce qui suit [au paragraphe 180]:

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie.
2. La décision du comité d'enquête en date du 16 décembre 2004 est annulée.
3. La Cour déclare que, dans la mesure où il confère au procureur général d'une province le droit d'obliger le Conseil canadien de la magistrature à enquêter sur la conduite d'un juge, le paragraphe 63(1) de la *Loi sur les juges* ne remplit pas les conditions minimales garantissant le respect du principe de l'indépendance judiciaire, et est en conséquence invalide.
4. La Cour déclare en outre que le comité d'enquête n'a pas compétence pour mener l'enquête.
5. Il n'a pas été demandé de dépens, et il n'en est pas adjugé.

[22] Le procureur général du Canada, représentant la Couronne du chef du Canada, a fait appel de l'ordonnance de la Cour fédérale. Par commodité, je désignerai l'appelant par l'expression « la Couronne ».

[23] Les procureurs généraux de l'Ontario, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse, ainsi que l'avocat indépendant, interviennent à l'appui de l'appel interjeté par la Couronne.

[24] La Criminal Lawyers' Association, le Conseil canadien des avocats de la défense et l'Association canadienne des juges des cours supérieures interviennent à l'appui de la position du juge Cosgrove.

### 3. La norme de contrôle

[25] La juge de la Cour fédérale a conclu que la norme de contrôle applicable à la décision du comité d'enquête relative à la question constitutionnelle soulevée dans cette affaire est la norme de la décision correcte, et que la norme de contrôle applicable aux conclusions de fait du comité d'enquête est la norme de la décision manifestement déraisonnable. Je partage son avis. Aucune autre norme de contrôle n'a été proposée.

#### 4. Les conclusions de fait

[26] Les faits non contestés sont résumés ci-après. Seules deux conclusions du comité d'enquête peuvent être qualifiées de conclusions de fait.

[27] D'abord, le comité d'enquête n'a trouvé aucune raison d'affirmer que le procureur général de l'Ontario s'est fondé sur le paragraphe 63(1) de la *Loi sur les juges* dans un but illégitime. Cette conclusion n'est pas contestée (il semble d'ailleurs qu'aucune allégation de cette nature n'a été faite à l'encontre du procureur général de l'Ontario).

[28] Deuxièmement, le comité d'enquête n'a trouvé aucune raison d'affirmer que les juges des juridictions supérieures sont intimidés par le fait qu'un procureur général puisse obliger le Conseil à enquêter sur leur conduite. Cette conclusion visait à dissiper les doutes suscités par le juge Cosgrove concernant le possible effet paralysant du paragraphe 63(1) sur un juge d'une juridiction supérieure à qui l'on demande de rendre une décision défavorable au procureur général. Cependant, l'avocat du juge Cosgrove a fait valoir, et je partage son avis, que cette conclusion importe peu parce que la question de savoir s'il y a ou non atteinte inconstitutionnelle à l'indépendance judiciaire dépend d'un critère objectif et non de l'idée que s'en fait tel ou tel juge.

#### 5. L'indépendance judiciaire et la conduite des juges

[29] L'indépendance judiciaire est essentielle pour garantir la primauté du droit dans une société démocratique. Le comité d'enquête a d'ailleurs dit en l'espèce que l'indépendance judiciaire est l'élément le plus important du principe de primauté du droit dans une société démocratique, et qu'elle est suivie de près par la nécessité d'un barreau indépendant (décision du comité d'enquête, paragraphe 26). Je partage cet avis.

[30] L'indépendance judiciaire est un droit fondamental des justiciables, qui leur garantit que les juges prononceront sur les causes dont ils sont saisis à l'abri de toute ingérence, réelle ou apparente, notamment de l'ingérence de quiconque représentant le pouvoir exécutif ou le pouvoir législatif : voir l'arrêt *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56, à la page 69, et l'arrêt *R. c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114, à la page 139.

[31] Le juge Strayer avait exposé ce principe comme il suit dans le jugement *Gratton c. Conseil canadien de la magistrature*, [1994] 2 C.F. 769 (1<sup>re</sup> inst.), à la page 782, (cité avec approbation dans l'arrêt *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard; Renvoi relatif à l'indépendance et à l'impartialité des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3, au paragraphe 329) :

Qu'il suffise de dire que l'indépendance judiciaire fait partie intégrante de notre société libre et démocratique. Elle est reconnue et sauvegardée par la Constitution et les conventions constitutionnelles, par les lois et par la common law. Elle sert essentiellement à permettre aux juges de rendre des décisions en conformité avec leur conception du droit et des faits, sans avoir à craindre de subir eux-mêmes des conséquences fâcheuses. Cela s'impose pour assurer au public que, tant en apparence qu'en réalité, leurs causes seront jugées, leurs lois interprétées et leur Constitution appliquée sans distinction de personnes. La garantie aux juges de pouvoir rester en poste sans subir d'ingérence irrégulière dans l'exercice de leurs fonctions est indispensable à l'indépendance judiciaire. Mais il importe tout autant de se rappeler que la protection de l'inamovibilité [TRADUCTION] « vise à profiter non pas aux juges, mais bien aux justiciables ». [Notes en bas de page omises.]

[32] Cependant, l'indépendance judiciaire ne veut pas dire que la conduite des juges est à l'abri du droit de regard du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif. Au contraire, un régime adéquat d'examen de la conduite des juges est essentiel si l'on veut préserver la confiance du public dans la magistrature : arrêt *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, [2002] 1 R.C.S. 249, aux paragraphes 58 et 59.

6. Les procureurs généraux des provinces ont-ils un rôle à jouer dans l'examen de la conduite des juges?

[33] L'une des questions soulevées dans la présente affaire est de savoir si les procureurs généraux des provinces ont ou devraient avoir un rôle à jouer dans l'examen de la conduite des juges des juridictions supérieures, étant donné que, en application de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1 [L.R.C. (1985) appendice II, n° 5]], les juges des juridictions supérieures sont nommés par le gouverneur en conseil. On a souligné, dans les arguments, qu'il n'est pas établi que les procureurs généraux des provinces étaient investis de telles attributions avant l'entrée en vigueur du paragraphe 63(1) de la *Loi sur les juges*. À supposer que cela soit juste, il ne s'ensuit pas nécessairement que les procureurs généraux des provinces ne peuvent pas, en vertu du droit, intervenir dans l'examen de la conduite des juges des juridictions supérieures.

[34] Selon la Constitution canadienne, les cours supérieures des provinces sont les descendantes des cours royales de justice et elles sont donc des cours investies d'une compétence naturelle dans tous les domaines sauf dans la mesure où une autre instance est valablement désignée par la loi : *Hunt c. T&N, plc*, [1993] 4 R.C.S. 289; *Procureur général du Canada et autres c. Law Society of British Columbia et autre*, [1982] 2 R.C.S. 307. Pareillement, les procureurs généraux, collectivement, sont les descendants du procureur général d'Angleterre (voir l'article 135 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, l'article 5 de la *Loi sur le ministère de la Justice*, l'alinéa 5d) de la *Loi sur le ministère du Procureur général*, L.R.O. 1990, ch. M.17, et

les dispositions analogues d'autres lois provinciales se rapportant à la charge de procureur général). Les assemblées législatives des provinces ont le pouvoir exclusif de légiférer quant à l'administration de la justice dans la province (paragraphe 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*).

[35] Un important aspect du rôle constitutionnel traditionnel du procureur général d'Angleterre consiste à protéger l'intérêt public dans l'administration de la justice. Au Canada, ce rôle est maintenant partagé par l'ensemble des procureurs généraux — les procureurs généraux des provinces au sein de leurs provinces respectives, et le procureur général du Canada, dans les affaires relevant de la compétence du gouvernement fédéral.

[36] L'intérêt public dans une procédure efficace d'examen de la conduite des juges est un aspect de l'intérêt public dans l'administration de la justice. Par conséquent, il me semble conforme aux principes constitutionnels canadiens que les procureurs généraux des provinces prennent part à l'examen de la conduite des juges des juridictions supérieures de leurs provinces respectives.

#### 7. La constitutionnalité du paragraphe 63(1) de la *Loi sur les juges*

[37] Il est légitime que les procureurs généraux des provinces jouent un rôle dans l'examen de la conduite des juges, mais la question qui est posée en l'espèce est de savoir si le rôle particulier conféré aux procureurs généraux des provinces par le paragraphe 63(1) de la *Loi sur les juges* compromet l'indépendance judiciaire.

##### a) Le critère objectif

[38] La question de savoir si une disposition législative donnée est inconstitutionnelle parce qu'elle porte atteinte à l'indépendance judiciaire doit être examinée d'une manière objective et pragmatique. La question qu'il faut se poser, pour reprendre les motifs exposés par le juge de Grandpré dans l'arrêt *Committee for Justice and Liberty et autres c. Office national de l'énergie et autres*, [1978] 1 R.C.S. 369, à la page 394, est de savoir si une personne raisonnable et sensée, connaissant les faits et circonstances du dossier, considérant l'affaire d'une manière réaliste et pratique, et l'ayant étudiée dans tous ses détails, serait fondée à craindre que la disposition législative en question ne porte atteinte à l'impartialité d'un juge. Ce critère vise à minimiser l'effet des perceptions subjectives et des sensibilités individuelles, ainsi que la prise en compte de possibilités lointaines ou fondées sur des conjectures, tout en reconnaissant l'importance pour le public de savoir qu'il peut compter sur l'impartialité des juges.

[39] Les trois conditions essentielles de l'indépendance judiciaire, reconnues dans l'arrêt *Valente c. La Reine et autres*, [1985] 2 R.C.S. 673, sont l'inamovibilité, la sécurité financière et l'indépendance institutionnelle dans les questions administratives qui ont un effet direct sur



l'exercice des fonctions judiciaires. Parmi ces trois conditions de l'indépendance judiciaire, celle qui nous intéresse ici est l'inamovibilité. La raison de cela, c'est que l'un des résultats possibles d'une enquête menée en vertu de la *Loi sur les juges* est que le Conseil peut recommander au ministre la destitution du juge concerné et que le ministre peut souscrire à cette recommandation et lancer la procédure parlementaire requise pour la destitution du juge.

[40] L'histoire a aussi montré qu'une enquête demandée par un procureur général en vertu du paragraphe 63(1) de la *Loi sur les juges* peut conduire à la démission du juge. Depuis 1977, les procureurs généraux ont présenté sept demandes d'ouverture d'enquête en vertu du paragraphe 63(1). Quatre d'entre elles ont été suivies d'une recommandation de non-déstitution du juge concerné. L'une d'elles (l'enquête Marshall de 1990) [Nova Scotia. *Royal Commission on the Donald Marshall, Jr., Prosecution*] concernait cinq juges, dont deux ont démissionné avant le début de l'enquête. Sur les trois enquêtes restantes, deux ont conduit à la démission du juge avant que l'enquête ne commence, et la troisième à la démission du juge après une recommandation de destitution.

[41] La question qu'il faut poser est la suivante : Une personne raisonnable et sensée, connaissant les faits et circonstances, considérant l'affaire d'une manière réaliste et pratique, et l'ayant étudiée dans tous ses détails, aurait-elle raison de craindre que le paragraphe 63(1) de la *Loi sur les juges* compromette l'impartialité d'un juge parce que cette disposition oblige le Conseil à ouvrir une enquête à la requête d'un procureur général provincial, et cela sans engager la procédure d'examen préalable qui s'applique aux plaintes portant sur la conduite de juges déposées en vertu du paragraphe 63(2)?

b) L'application du critère objectif

[42] La personne raisonnable hypothétique qui doit examiner cette question comprendrait le rôle d'un juge d'une juridiction supérieure, les principes constitutionnels applicables (dont ceux qui sont résumés ci-dessus, et la disposition constitutionnelle qui garantit l'inamovibilité des juges des juridictions supérieures), le contexte historique et législatif, comment et dans quelles circonstances un juge peut être destitué, enfin les rôles que peuvent jouer les procureurs généraux et le Conseil dans les enquêtes relatives aux plaintes touchant la conduite des juges. Les propos qui suivent abordent ce qui, selon moi, représente les aspects pertinents des points susmentionnés.

i) L'article 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867*

[43] Pour bien comprendre le principe de l'inamovibilité des juges des juridictions supérieures, il faut d'abord examiner la *Loi constitutionnelle de 1867*, laquelle donne aux juges des cours supérieures la plus haute garantie possible d'inamovibilité. Le paragraphe 99(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit notamment ce qui suit :

99. (1) [. . .] 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.

[44] La *Loi constitutionnelle de 1867* ne prévoit aucune ligne directrice quant à la procédure à suivre, ou quant aux principes à appliquer, lorsque le Sénat et la Chambre des communes sont invités à examiner si la conduite d'un juge justifie sa destitution. Il est généralement admis que c'est au ministre qu'il revient de présenter la question au Sénat et à la Chambre des communes mais il semble que, dans les rares cas où la conduite d'un juge a été mise en cause, les détails de la procédure ont été conçus en fonction des nécessités du moment.

ii) Le contexte historique de la partie II de la *Loi sur les juges*

[45] L'absence de directives quant à la forme et quant au fond a créé de réelles difficultés à la fin des années 60 dans une affaire qui concernait le juge Léo Landreville : voir *Landreville c. La Reine*, [1973] C.F. 1223 (1<sup>re</sup> inst.) (la décision *Landreville n° 1*); *Landreville c. La Reine*, [1977] 2 C.F. 726 (1<sup>re</sup> inst.) (la décision *Landreville n° 2*); *Landreville c. R.*, [1981] 1 C.F. 15 (1<sup>re</sup> inst.) (la décision *Landreville n° 3*); Martin L. Friedland, *Une place à part: l'indépendance et la responsabilité de la magistrature au Canada* (Ottawa : Conseil canadien de la magistrature, 1995), à la page 88; et William Kaplan, *Bad Judgment: The Case of Mr. Justice Leo A. Landreville* (Toronto : University of Toronto Press, 1996). Ce précédent a conduit le ministre, en 1971, à proposer l'adoption de ce qui est aujourd'hui la partie II de la *Loi sur les juges* [*Loi modifiant la Loi sur les juges et la Loi sur l'administration financière*, S.C. 1970-71-72, ch. 55, art. 11].

[46] L'enquête sur la plainte déposée contre le juge Landreville fut menée en vertu de la *Loi sur les enquêtes* [S.R.C. 1952, ch. 154] (aujourd'hui L.R.C. (1985), ch. I-11) par un juge à la retraite de la Cour suprême. Le commissaire est arrivé à la conclusion que le juge Landreville était inapte à exercer ses fonctions. Le rapport du commissaire fut déposé à la Chambre des communes en août 1966 [*Enquête concernant l'honorable Léo-A. Landreville*]. Plus tard cette année- là, un comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes fut nommé pour [TRADUCTION] « enquêter et faire rapport sur l'opportunité de présenter une adresse » en vue de démettre de ses fonctions le juge Landreville. Ce comité présenta un rapport en avril 1967, dans lequel il recommandait que soit engagée une procédure de destitution, fondée, du moins en partie, sur le rapport du commissaire [Canada. Parlement. Special Joint Committee Respecting Mr. Justice Landreville. *Minutes of Proceedings and Evidence*, 27<sup>e</sup> lég., 1<sup>re</sup> sess.]. L'affaire n'avait pas encore été soumise au Parlement quand le juge Landreville démissionna en 1967.

[47] M. Landreville déposa plus tard une demande devant la Cour fédérale en vue de faire annuler le rapport du commissaire. Après examen de la demande, le juge Collier rendit un

jugement déclaratoire disant que le commissaire avait commis une erreur de droit parce qu'il avait tiré une conclusion qui outrepassait son mandat et parce qu'il n'avait pas donné un avis suffisant d'une certaine allégation d'inconduite comme il y était tenu par l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes* (voir la décision *Landreville n° 2*, à la page 759). Le juge Collier écrivait aussi que le commissaire n'avait pas pris acte des antécédents personnels de M. Landreville d'une manière totalement objective. M. Landreville engagea plus tard des poursuites pour obtenir la rente qui ne lui avait pas été versée lors de sa démission. La Cour fédérale jugea que le gouverneur en conseil n'avait pas correctement étudié sa demande de paiement d'une rente (voir la décision *Landreville n° 3*). Un compromis fut finalement conclu avec M. Landreville, qui reçut un paiement à titre gracieux.

[48] La procédure suivie dans l'affaire *Landreville* pourrait faire l'objet de nombreuses critiques, mais il me semble que la racine du problème était l'absence d'une procédure équitable et détaillée applicable aux enquêtes sur les plaintes concernant la conduite des juges des juridictions supérieures. La solution retenue fut l'adoption, en 1971, de la partie II de la *Loi sur les juges*. Comme je l'ai dit plus haut, ces dispositions créaient le Conseil et habilitaient celui-ci à mener des enquêtes sur la conduite des juges et à présenter ses recommandations au Parlement.

iii) L'article 71 de la *Loi sur les juges*

[49] Je m'arrête un instant ici pour souligner que le pouvoir du gouverneur général de démettre un juge de ses fonctions à la requête conjointe du Sénat et de la Chambre des communes ne dépend nullement de ce qui est fait ou de ce qui n'est pas fait selon la partie II de la *Loi sur les juges*. L'article 71 de la *Loi sur les juges* est clair sur ce point. Cela signifie, selon moi, qu'il est théoriquement possible pour un juge d'être destitué même si la procédure d'enquête prévue par la partie II de la *Loi sur les juges* n'est jamais engagée. En pratique cependant, et compte tenu en particulier des enseignements de l'affaire *Landreville*, il me semble improbable que le législateur puisse être conduit à recommander la destitution d'un juge sans pouvoir invoquer le solide fondement qui est susceptible d'être obtenu par une enquête menée en vertu de la partie II de la *Loi sur les juges*, ou son équivalent fonctionnel.

iv) La procédure applicable à la plainte d'un procureur général aux termes du paragraphe 63(1)

[50] La procédure suivie dans une enquête portant sur la conduite d'un juge d'une juridiction supérieure est exposée en partie dans la *Loi sur les juges*, et en partie dans le *Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature sur les enquêtes*, DORS/2002-371 (le Règlement administratif sur les enquêtes), pris par le Conseil en vertu de l'alinéa 61(3)c) de la *Loi sur les juges*. Dans les propos qui suivent, je résume les dispositions et règles régissant la procédure d'enquête qui me semblent applicables à la présente affaire. Cependant, il convient d'abord de prendre note des limites posées au pouvoir discrétionnaire d'un procureur général

d'exercer, selon le paragraphe 63(1), le pouvoir de contraindre le Conseil à mener une enquête.

[51] La contrainte la plus importante, d'après moi, découle du rôle constitutionnel traditionnel des procureurs généraux en tant que gardiens de l'intérêt public dans l'administration de la justice. Les procureurs généraux sont, de par la Constitution, tenus d'exercer leur pouvoir discrétionnaire de bonne foi, objective-ment, impartialement, et d'une manière conforme à l'intérêt public : *Krieger c. Law Society of Alberta*, [2002] 3 R.C.S. 372; l'honorable Ian G. Scott, « Law, Policy and the Role of the Attorney General: Constancy and Change in the 1980s » (1989), 39 *U.T.L.J.* 109, à la page 122; l'honorable J. C. McRuer, *Report of the Royal Commission Inquiry into Civil Rights*, Rapport n° 1, vol. 2, chapitre 62 (Toronto : Imprimeur de la Reine, 1968), à la page 945; l'honorable R. Roy McMurtry, « The Office of the Attorney General », dans D. Mendes da Costa, éditeur, *The Cambridge Lectures 1979* (Toronto : Butterworths, 1981), à la page 7. Les procureurs généraux ont droit à l'avantage d'une présomption réfutable selon laquelle ils rempliront cette obligation.

[52] Une deuxième contrainte se trouve dans le paragraphe 63(1) lui-même. La lecture que je fais de cette disposition, c'est qu'un procureur général a le droit de demander l'ouverture d'une enquête sur la conduite d'un juge en application du paragraphe 63(1), mais uniquement si cette conduite est suffisamment grave pour justifier la destitution du juge pour l'un des motifs précisés dans les alinéas 65(2)a) à d). Dans le *Rapport du Conseil canadien de la magistrature présenté au ministre de la Justice du Canada en vertu de l'art. 65(1) de la Loi sur les juges et concernant le juge Jean-Guy Boilard de la Cour supérieure du Québec* (2003), le Conseil écrivait (à la page 3) qu'il peut refuser de mener une enquête demandée en vertu du paragraphe 63(1), ou que le comité d'enquête peut refuser de poursuivre une enquête, si la requête présentée par un procureur général n'allègue pas un cas de mauvaise foi ou d'abus d'autorité, et si elle ne révèle à première vue aucun argument défendable en faveur d'une destitution. À mon avis, ce principe (que j'appellerai la règle *Boilard*) est un rappel opportun du principe général selon lequel un tribunal administratif, qui est maître de sa propre procédure, peut refuser d'aller de l'avant dans toute affaire qui échappe à son mandat ou qui constitue un abus de sa procédure.

[53] Il est vrai qu'un procureur général, tout en agissant de bonne foi, peut présenter une requête dont le fondement est contestable. La preuve en est que ce ne sont pas toutes les enquêtes sollicitées par les procureurs généraux qui débouchent sur une recommandation de destitution et que, dans au moins un cas, la requête ne révélait pas même une apparence de fondement. Cependant, la question de savoir si la conduite d'un juge, dans un cas donné, justifie sa destitution peut donner lieu à des divergences de vues entre personnes raisonnables et bien informées. La possibilité qu'un procureur général se méprenne sur la gravité de la conduite d'un juge ne présente guère de lien avec la question de savoir si le paragraphe 63(1) est ou non constitutionnel.

[54] Je passe maintenant à la procédure d'enquête elle-même. L'enquête est menée en premier

lieu par un comité d'enquête, qui a le pouvoir d'une juridiction supérieure de citer des témoins et de les obliger à comparaître devant lui et à produire des documents.

[55] Le comité d'enquête se compose d'un nombre impair de membres. La majorité d'entre eux sont des membres du Conseil nommés par le président ou le vice-président du comité sur la conduite des juges. Les autres, nommés par le ministre, peuvent être des avocats ayant été membres du barreau d'une province pendant au moins 10 ans. Le comité d'enquête ne peut pas comprendre une personne qui est membre de la même juridiction que le juge qui fait l'objet de l'enquête. Le président ou le vice-président du comité sur la conduite des juges désigne le président du comité d'enquête.

[56] Le président ou le vice-président du comité sur la conduite des juges nomme aussi au comité d'enquête l'avocat indépendant, qui doit être membre du barreau d'une province depuis au moins 10 ans et dont la compétence et l'expérience sont reconnues au sein de la communauté juridique. Il appartient à l'avocat indépendant de présenter l'affaire au comité d'enquête, notamment en présentant des observations sur les questions de procédure ou de droit qui sont soulevés lors de l'audience. L'avocat indépendant doit agir avec impartialité et conformément à l'intérêt public.

[57] La procédure du comité d'enquête doit se dérouler d'une manière conforme au principe de l'équité. Le juge visé par l'enquête doit recevoir un avis raisonnable de l'objet de l'enquête ainsi que de la date et du lieu de l'audience, et il doit avoir la possibilité, en personne ou par l'intermédiaire d'un avocat, d'être entendu à l'audience, de contre-interroger les témoins et de produire des preuves utiles à sa décharge. Il incombe à l'avocat indépendant de donner au juge un préavis suffisant de toutes les plaintes ou allégations qui sont étudiées par le comité d'enquête, afin qu'il puisse pleinement y répondre.

[58] Toute audience du comité d'enquête doit être ouverte au public, sauf si le comité d'enquête est d'avis que l'intérêt public et la bonne administration de la justice requièrent le huis clos, en totalité ou en partie, à moins d'ordre contraire du ministre. Le comité d'enquête peut interdire la publicité de tout renseignement ou document qui lui est présenté s'il est d'avis que telle publicité serait contraire à l'intérêt public.

[59] Le comité d'enquête remet au Conseil un rapport dans lequel il consigne les résultats de l'enquête et ses conclusions sur la question de savoir si la destitution du juge devrait être recommandée. Une copie du rapport est remise au juge, à l'avocat indépendant et à toute autre personne ou entité qui avait l'intérêt pour agir devant le comité d'enquête. Si l'audience s'est déroulée publiquement, le rapport est rendu public.

[60] Dans les 30 jours qui suivent la réception du rapport du comité d'enquête, ou dans tel autre délai que peut autoriser le Conseil, le juge peut présenter des observations écrites au Conseil à

propos du rapport. L'avocat indépendant doit recevoir une copie des observations écrites présentées par le juge au Conseil, et il peut, dans les 15 jours qui suivent, présenter au Conseil une réponse écrite.

[61] Si le juge fait une déclaration au Conseil, la déclaration est faite en public, sauf si le Conseil estime que l'intérêt public s'y oppose. L'avocat indépendant doit être présent et le Conseil peut l'inviter à faire sa propre déclaration en réponse à celle du juge.

[62] Le Conseil examine le rapport du comité d'enquête et, le cas échéant, les observations écrites ou la déclaration du juge ou de l'avocat indépendant. Les membres du comité d'enquête ne participent pas aux délibérations du Conseil.

[63] Le Conseil remet au ministre un rapport sur ses conclusions et lui communique le dossier de l'enquête. Une copie du rapport est remise au juge. Si le Conseil est d'avis que le juge en cause est inapte à remplir utilement ses fonctions pour l'un ou l'autre des motifs énoncés au paragraphe 65(2) de la *Loi sur les juges* (à savoir, a) âge ou invalidité; b) manquement à l'honneur et à la dignité, c) manquement aux devoirs de sa charge; d) situation d'incompatibilité, qu'elle soit imputable au juge ou à toute autre cause), le Conseil peut, dans son rapport au ministre, recommander la destitution du juge.

[64] Comme je l'explique plus haut, le Conseil n'a pas le pouvoir de destituer un juge. La destitution ne peut être prononcée que par le gouverneur général, à la requête conjointe du Sénat et de la Chambre des communes. Si la question de la destitution doit être soumise au Parlement, cette tâche revient au ministre. Il est loisible au ministre de soumettre la question au Parlement ou de n'en rien faire. Comme tous les actes d'un procureur général, le pouvoir du ministre en la matière est limité par l'obligation constitutionnelle d'agir de bonne foi, objectivement, d'une manière impartiale et selon ce qu'exige l'intérêt public. En l'absence d'une preuve contraire, il est présumé que le ministre s'acquittera de cette obligation.

[65] Je voudrais souligner cinq aspects de la procédure d'enquête qui, considérés ensemble, montrent que l'enquête, une fois commencée, est équitable pour le juge qui en fait l'objet :

1) Le juge est informé des allégations du plaignant, et l'occasion lui est donnée d'y réagir et de se faire entendre.

2) L'enquête est confiée au départ à un groupe de juges et d'avocats d'expérience, et leur recommandation est étudiée de façon indépendante par un groupe élargi composé de juges en chef, de juges en chef adjoints et d'autres juges principaux des juridictions supérieures. On a ainsi l'assurance que les divers aspects sont examinés par plusieurs spécialistes qui viennent d'horizons différents et dont les connaissances et expériences collectives non seulement conviennent pour la tâche à accomplir, mais également constituent la meilleure ressource

disponible car ils connaissent les principes constitutionnels applicables et ce en quoi consiste le travail d'un juge.

3) Sur le fond et sur la forme, le déroulement de l'enquête bénéficie de l'intervention de l'avocat indépendant, qui est tenu d'agir d'une manière impartiale et dans l'intérêt public, ce qui comprend nécessairement l'intérêt du public dans la préservation de l'indépendance judiciaire. Je souligne en passant que c'est l'avocat indépendant qui avait plaidé en faveur du rejet sommaire de la demande d'enquête présentée par le procureur général dans l'affaire *Boilard* (susmentionnée).

4) Le procureur général qui sollicite une enquête n'est pas tenu de plaider contre le juge, et il n'exerce aucun rôle officiel dans la conduite de l'enquête.

5) Le résultat de la procédure est un rapport et une recommandation adressés au ministre, qui doit décider si l'affaire sera soumise au Parlement. Le ministre, en sa qualité de procureur général du Canada, est tenu d'étudier cette question de bonne foi, d'une manière objective et impartiale, et en tenant compte de l'intérêt public, et il est présumé agir de la sorte.

v) La procédure d'examen préalable applicable aux plaintes ordinaires aux termes du paragraphe 63(2)

[66] Je décrirai maintenant la procédure d'examen préalable qui est suivie lorsqu'une plainte est déposée en vertu du paragraphe 63(2) de la *Loi sur les juges*, c'est-à-dire la procédure qui est omise lorsque c'est un procureur général qui sollicite la tenue d'une enquête en application du paragraphe 63(1).

[67] Une plainte relevant du paragraphe 63(2) (que j'appellerai « plainte ordinaire ») peut être déposée par quiconque, y compris par un juge en chef (c'était le cas dans l'affaire *Gratton*, précitée). Un procureur général peut lui-même recourir au paragraphe 63(2) plutôt qu'au paragraphe 63(1), et il peut vraisemblablement le faire pour déposer une plainte concernant la conduite d'un juge qui ne justifiera pas nécessairement une destitution pour l'un des motifs énoncés aux alinéas 65(2)a) à d).

[68] Le Conseil ne publie pas en principe les plaintes ordinaires ou le résultat du dépôt de telles plaintes, à moins que ne soit établi un comité d'enquête. Cependant, le plaignant n'est pas tenu de préserver le caractère confidentiel de la plainte, et ce n'est pas nécessairement ce qu'il fera.

[69] Une plainte ordinaire est soumise à une procédure à plusieurs niveaux qui permet de déterminer si une enquête s'impose. La procédure est exposée en détail dans les Procédures relatives à l'examen des plaintes déposées au Conseil canadien de la magistrature au sujet de

juges de nomination fédéral: « Procédures relatives aux plaintes ».

[70] Au premier niveau, la plainte est examinée par le directeur exécutif du Conseil, qui se demandera si elle justifie l'ouverture d'un dossier. Aucun dossier n'est ouvert si la plainte est manifestement irrationnelle ou si elle constitue un abus évident de la procédure de dépôt des plaintes. Si un dossier est ouvert, la plainte passe au deuxième niveau.

[71] Au deuxième niveau, la plainte est renvoyée au président (ou au vice-président) du comité sur la conduite des juges. Le président peut disposer de la plainte sommairement si elle dépasse le mandat du Conseil (par exemple, une plainte qui vise à faire examiner la décision d'un juge plutôt que la conduite du juge), ou si elle est insignifiante, vexatoire ou déposée dans un objet illégitime, si elle est manifestement sans fondement ou s'il ne convient pas de l'examiner de façon plus approfondie. Si la plainte n'est pas rejetée sommairement, le président peut demander des renseignements complémentaires au plaignant, au juge, ou au juge en chef dont le juge relève. La plainte peut être rejetée, réglée à la faveur de mesures correctives, ou renvoyée à un comité. Si elle est renvoyée à un comité, elle passe au troisième niveau.

[72] Au troisième niveau, la plainte est examinée par un comité de trois à cinq juges (à qui il faut ajouter un juge qui est membre de la même juridiction que celui qui fait l'objet de la plainte, ainsi que le président du comité sur la conduite des juges). Le juge est informé de la constitution du comité, il reçoit les renseignements qui ne lui ont pas déjà été communiqués et il est invité à y répondre. Si la plainte n'est pas jugée suffisamment sérieuse pour justifier une enquête, elle peut être réglée à ce stade au moyen d'une lettre d'explications, ou encore d'une recommandation en faveur de mesures correctives. Si le comité juge la plainte assez sérieuse pour justifier la tenue d'une enquête, il recommande au Conseil d'établir un comité d'enquête. La plainte passe alors au quatrième niveau.

[73] Au quatrième niveau, le Conseil étudie la recommandation du comité et décide si la tenue d'une enquête est ou non justifiée. Le juge a la possibilité de présenter des observations au Conseil sur les raisons pour lesquelles la plainte devrait ou non être étudiée davantage. Si la tenue d'une enquête est justifiée, la procédure du comité d'enquête décrite ci-dessus est suivie.

[74] D'après l'expérience du Conseil, la grande majorité des plaintes ordinaires sont rejetées sommairement. Sur le petit nombre restant, presque toutes sont réglées rapidement au moyen de mesures correctives ou d'une lettre d'explications. Seul un pourcentage minuscule de plaintes ordinaires font état d'une conduite qui justifie la tenue d'une enquête, et très rares sont celles qui conduisent à une recommandation de destitution.

vi) Examen



[75] La manière dont un justiciable ordinaire pourrait considérer le pouvoir d'un procureur général d'obliger le Conseil à mener une enquête sur la conduite d'un juge a été décrite dans ses moindres détails par l'avocat des intervenants, la Criminal Lawyers' Association et le Conseil canadien des avocats de la défense. Il a évoqué le cas hypothétique d'un prévenu qui est poursuivi devant une juridiction supérieure par les avocats travaillant pour le procureur général, lorsque le prévenu sait que le procureur général peut demander la tenue d'une enquête en vertu du paragraphe 63(1) de la *Loi sur les juges*, et que le prévenu est donc en position de nuire au juge plus qu'il ne pourrait le faire en déposant une plainte ordinaire en vertu du paragraphe 63(2). On a fait valoir qu'un justiciable ordinaire pourrait fort bien craindre que le juge hésite à admettre une contestation de l'à-propos d'une intervention de l'avocat de la Couronne ou autres personnes employées par le procureur général.

[76] À mon avis, cet exemple est vicié, surtout parce qu'il présume que la question constitutionnelle pertinente est examinée en fonction du point de vue subjectif d'un justiciable, plutôt qu'en fonction du critère objectif évoqué plus haut. Plus précisément, l'exemple donné ne prend pas en compte le principe constitutionnel selon lequel un procureur général ne doit pas exercer le pouvoir que lui confère le paragraphe 63(1) pour « nuire au juge », ni la présomption selon laquelle le procureur général n'agira pas d'une manière irrégulière. L'exemple donné ne tient pas non plus compte du fait qu'une plainte portée contre un juge, et manifestement sans fondement, quelle que soit sa forme ou quel que soit son auteur, n'est guère susceptible de causer un dommage durable. Si elle est sans fondement, elle sera tout probablement rejetée, soit sommairement, soit après enquête.

[77] En pratique, la procédure d'examen préalable qui est suivie pour une plainte ordinaire relevant du paragraphe 63(2) de la *Loi sur les juges* est avantageuse du point de vue du juge, et cela pour trois raisons. D'abord, elle permet la résolution d'une plainte sans publicité. Deuxièmement, elle permet le rejet sommaire d'une plainte qui est sans fondement. Troisièmement, elle permet la résolution rapide d'une plainte à l'aide de mesures correctives, sans que soit créé un comité d'enquête. J'examinerai successivement chacun de ces aspects.

[78] Publicité. Grand cas a été fait de l'argument, avancé devant la Cour, selon lequel, en l'espèce, la publicité qui a accompagné la plainte déposée par le procureur général de l'Ontario, et dont la conséquence inévitable a été que le juge Cosgrove n'était plus en mesure de siéger une fois l'affaire rendue publique, a été préjudiciable ou potentiellement préjudiciable pour la réputation du juge Cosgrove. Il ne fait aucun doute qu'une plainte rendue publique concernant la conduite d'un juge est plus difficile pour un juge qu'une plainte qui n'a pas été rendue publique. Cependant, il me semble que, dans le débat sur la constitutionnalité du paragraphe 63(1), le risque que comporte la publicité ne devrait avoir guère de poids.

[79] Les procédures judiciaires ou quasi judiciaires se déroulent publiquement sauf circonstances extraordinaires. C'est en principe le cas pour les enquêtes menées en vertu de la

*Loi sur les juges*, même si le Conseil a le pouvoir de conduire sa procédure à huis clos si cela est justifié par l'intérêt public et par la bonne administration de la justice. Simultanément, il faut savoir que, dans l'affaire *Elliot*, le procès et l'appel avaient suscité une publicité considérable avant que le procureur général ne demande la tenue d'une enquête. En tout état de cause, le risque que comporte la publicité existe même pour les plaintes ordinaires, étant donné qu'un plaignant n'est nullement empêché, s'il le souhaite, de rendre public le fait qu'une plainte a été déposée.

[80] Rejet sommaire. La procédure d'examen préalable applicable aux plaintes ordinaires a en partie pour fonction de faciliter le rejet sommaire de plaintes qui, à première vue, sont dépourvues de fondement. S'agissant d'une demande d'enquête présentée par un procureur général en application du paragraphe 63(1), cette fonction est favorisée par la règle *Boilard*, qui a pour effet d'autoriser le rejet sommaire d'une plainte déposée par un procureur général si la plainte est manifestement sans fondement ou si elle ne révèle pas une conduite justifiant une destitution. La différence est qu'une plainte ordinaire qui est sans fondement peut être rejetée avant que ne soit créé un comité d'enquête, tandis que, selon la règle *Boilard*, la plainte d'un procureur général pourra être rejetée dès le départ par le comité d'enquête lui-même, soit avant, soit après le début de ses travaux, ou elle pourra être rejetée ultérieurement par le Conseil. Ces différences sont, à mon avis, insignifiantes.

[81] Mesures correctives. Il me semble que la possibilité d'une résolution accompagnée de mesures correctives ne sera probablement pas un facteur à considérer dans les cas où la conduite d'un juge justifierait la destitution de celui-ci. Si un procureur général demande la tenue d'une enquête en application du paragraphe 63(1) en alléguant une conduite qui ne justifierait pas une destitution, la règle *Boilard* entrerait en jeu, et il n'y aurait pas de recommandation de destitution. Au cas où la conduite justifierait une destitution, il ne peut pas y avoir d'objection valide à la création d'un comité d'enquête du seul fait qu'un plaignant ordinaire pourrait se contenter d'une solution moindre.

[82] Selon moi, les différences entre les deux procédures de traitement des plaintes sont relativement mineures au regard des éléments suivants : la garantie constitutionnelle d'inamovibilité qui est accordée aux juges des juridictions supérieures, le rôle constitutionnel des procureurs généraux et la présomption selon laquelle ils agiront en conformité avec leurs obligations constitutionnelles, la protection substantielle conférée par la nomination d'un avocat indépendant au comité d'enquête, enfin les garanties procédurales exposées dans la *Loi sur les juges*, dans le Règlement administratif sur les enquêtes et dans les règles de pratique du Conseil.

[83] Je reviens à la question posée ci-dessus : Une personne raisonnable et sensée, connaissant les faits et circonstances du dossier, considérant l'affaire d'une manière réaliste et pratique, et l'ayant étudiée dans tous ses détails, aurait-elle raison de craindre que le paragraphe 63(1) de la *Loi sur les juges* compromette l'impartialité d'un juge parce que cette disposition oblige le

Conseil à ouvrir une enquête à la demande d'un procureur général provincial, sans que soit engagée la procédure d'examen préalable qui s'applique aux plaintes déposées en vertu du paragraphe 63(2) et portant sur la conduite des juges? Mon analyse m'oblige à répondre par la négative. Je suis d'avis que le paragraphe 63(1) de la *Loi sur les juges* est constitutionnel.

[84] Je n'ai pas oublié l'argument selon lequel le paragraphe 63(1) de la *Loi sur les juges* ne peut se justifier au motif qu'il ne présente aucun intérêt pratique. Cet argument procède de l'idée selon laquelle un procureur général pourrait déposer, en vertu du paragraphe 63(2), une plainte ordinaire qui fera l'objet d'une enquête si elle franchit l'étape de l'examen préalable. Peut-être que la procédure de traitement des plaintes ne serait pas sensiblement affaiblie si le paragraphe 63(1) était abrogé. Cependant, cela ne veut pas dire que le paragraphe 63(1) est inconstitutionnel.

#### 8. Dispositif

[85] J'accueillerais l'appel, j'annulerais le jugement de la Cour fédérale, je rejetterais la demande de contrôle judiciaire et je renverrais la présente affaire au comité d'enquête.

[86] La Couronne n'a pas sollicité de dépens, et il ne sera donc adjugé aucun dépens.

LE JUGE SEXTON, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.

LE JUGE EVANS, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.

# Onglet 4

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20180829**

**Dossiers : T-733-15**

**T-2110-15**

**T-423-17**

**T-409-18**

**Référence : 2018 CF 865**

**Ottawa, Ontario, le 29 août 2018**

**En présence de monsieur le juge Simon Noël**

**ENTRE :**

**L'HONORABLE MICHEL GIROUARD**

**Demandeur (intimé)**

**et**

**LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU CANADA**

**Défenderesse (intimée)**

**et**

**LE CONSEIL CANADIEN DE LA MAGISTRATURE**

**Partie (requérante)**

**et**

**LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC**

**Mise en cause**

**ORDONNANCE ET MOTIFS**

PLAN

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

I. SURVOL

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

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

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

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

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

## II. REMARQUES PRÉLIMINAIRES

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



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

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

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

Dans notre système de gouvernance, la loi s'applique à tous les titulaires de charge publique, même les plus puissants (le gouverneur général, le premier ministre, les ministres, les membres du Cabinet, les juges en chef, les juges puînés, les sous-ministres, et ainsi de suite) [...] Ainsi, deux corollaires s'ensuivent tout naturellement. Premièrement, il faut un arbitre en mesure de vérifier si la loi a été respectée et, s'il y a lieu, de prendre les mesures de réparation indiquées. Deuxièmement, l'arbitre, qui ne doit avoir aucun lien de dépendance avec l'organisme faisant l'objet du contrôle, doit procéder à un examen indépendant.

*(Canada (Citoyenneté et Immigration) c Tennant*, 2018 CAF 132 au para 23; voir aussi *Tsleil-Waututh Nation c Canada (Procureur général)*, 2017 CAF 128 au para 78)

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

### III. FAITS

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

cours à travers deux enquêtes complètes ainsi que deux rapports soumis à la ministre (dont le premier rapport remonte à avril 2016) et de nombreux recours devant les tribunaux, les effectifs judiciaires de ces districts sont considérablement amoindris.

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

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

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

version des faits relatée par le juge Girouard. En effet, la majorité avait relevé dans la preuve plusieurs contradictions, incohérences et invraisemblances relativement à la transaction captée sur vidéo.

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

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

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

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

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

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

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

IV. HISTORIQUE DU DOSSIER

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

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

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

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

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

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

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

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



[26] Comme nous le verrons plus loin, la question de la compétence de la Cour fédérale a déjà fait l'objet d'une analyse et d'une conclusion complètes dans la décision *Douglas c Canada (Procureur général)*, 2014 CF 299 [Douglas], rendu par le juge Mosley le 28 mars 2014.

Le CCM a porté la décision du juge Mosley en appel, et, bien que le dossier d'appel fût presque prêt à être entendu par la Cour d'appel fédérale, le CCM s'en est désisté. Le CCM est donc de nouveau revenu à la charge muni d'essentiellement les mêmes arguments qu'il a tenté de faire valoir devant le juge Mosley il y a quatre ans.

#### V. ARGUMENTS DES PARTIES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[43] Le CCM soutient que le contrôle judiciaire n'est pas nécessaire, car il existe déjà un mécanisme prévu aux procédures internes du CCM qui est analogue à un appel *de novo*. Le CCM avance que, puisque le contrôle judiciaire existe afin d'assurer l'équilibre entre l'intention du législateur et la primauté du droit, l'intention du Parlement dans le cas de la révocation des juges était de conserver l'autorité ultime du CCM en matière de révocation des juges tout en respectant le principe de séparation des pouvoirs qui dictent que le législateur ne peut, malgré son autorité ultime, révoquer un juge de façon unilatérale.

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

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



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

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

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

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

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

#### VI. DÉCISION DOUGLAS (2014)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VII. DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

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

Il se lit ainsi :

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

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

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

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

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

[...]

[...]

**Recours extraordinaires :  
offices fédéraux**

**Extraordinary remedies,  
federal tribunals**

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

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

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

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

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

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

[...]

**Demande de contrôle judiciaire**

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

[...]

**Pouvoirs de la Cour fédérale**

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

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

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

**Motifs**

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

[...]

**Application for judicial review**

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

[...]

**Powers of Federal Court**

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

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

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

**Grounds of review**

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



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

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

Elle se lit de même :

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

**Pouvoirs d'enquête**

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

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

**Powers of Council or Inquiry Committee**

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

	deemed to be a superior court and shall have
<b>a)</b> citer devant lui des témoins, les obliger à déposer verbalement ou par écrit sous la foi du serment — ou de l’affirmation solennelle dans les cas où elle est autorisée en matière civile — et à produire les documents et éléments de preuve qu’il estime nécessaires à une enquête approfondie;	<b>(a)</b> power to summon before it any person or witness and to require him or her to give evidence on oath, orally or in writing or on solemn affirmation if the person or witness is entitled to affirm in civil matters, and to produce such documents and evidence as it deems requisite to the full investigation of the matter into which it is inquiring; and
<b>b)</b> contraindre les témoins à comparaître et à déposer, étant investi à cet égard des pouvoirs d’une juridiction supérieure de la province où l’enquête se déroule.	<b>(b)</b> the same power to enforce the attendance of any person or witness and to compel the person or witness to give evidence as is vested in any superior court of the province in which the inquiry or investigation is being conducted.

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

#### VIII. QUESTIONS DE DROIT

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

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

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

#### IX. ANALYSE

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

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

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

## (1) Survol de la législation pertinente

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[Je souligne.]

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

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

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

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

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



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

[Je souligne.]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[Je souligne.]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[Je souligne.]

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

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

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

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

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

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

[Je souligne.]

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(1) Le pouvoir judiciaire et la juridiction supérieure

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

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

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

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

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

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

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

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

[Je souligne.]

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

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



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

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

**43** [O]n craint que le juge soit perçu davantage comme un enquêteur que comme un arbitre indépendant et impartial. Il est clair en droit qu'il serait contraire aux principes de justice fondamentale que le juge exerce une fonction purement exécutive, qui se limite à une enquête. Par contre, le simple fait qu'un juge soit appelé à participer à une activité d'enquête ne le prive pas de l'indépendance requise. [...]

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

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

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

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

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

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

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

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

(a) *Principes d'interprétation*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[...]

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

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

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

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

(b) *Historique législatif et intention du législateur*

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(c) *Interprétation littérale des articles en question*

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[Je souligne.]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

X. Commentaires et conclusion

A. *Commentaires*

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

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

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

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

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

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

(Cristin Schmitz, “Ottawa delays removing, replacing sidelined judge as taxpayers continue to foot massive litigation costs”

*The Lawyer’s Daily* (25 mai 2018) en ligne :

<[www.thelawyersdaily.ca/articles/6592](http://www.thelawyersdaily.ca/articles/6592)> (preuve du juge Girouard))

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

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

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

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

[180] Je me dois d'ajouter que le vendredi précédant l'audition sur la question de la compétence, un nouvel article est apparu dans *The Lawyer's Daily* (Cristin Schmitz, "Chief Justice Wagner calls for judicial discipline reforms as Ottawa drags heels on removing sidelined judge") [je souligne] *The Lawyer's Daily* (22 juin 2018) en ligne :

<[www.thelawyersdaily.ca/articles/6806](http://www.thelawyersdaily.ca/articles/6806)>. Dans cet article, on fait référence aux propos du président du CCM, voulant que ce soit « non satisfaisant » (en anglais : « not satisfactory ») pour l'administration de la justice dans les districts d'Abitibi, Rouyn-Noranda et Témiscamingue qu'Ottawa n'est pas agi depuis quatre (4) mois suite à la recommandation de révocation du CCM concernant le juge Girouard. On se réfère aussi à des réunions qui ont eu lieu entre le CCM et la ministre.

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



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

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

#### B. *Conclusion*

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

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

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

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

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

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

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

---

« Simon Noël »

Juge

## ANNEXE « I »

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

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

[...]

**Cour générale d'appel, etc.**

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

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

[...]

**Contrôle judiciaire**

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

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

**b)** la commission de révision constituée par cette loi;

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

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

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

[...]

**General Court of Appeal, etc.**

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

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

[...]

**Judicial review**

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

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

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

**(b.1)** the Conflict of Interest and Ethics

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

*le secteur public fédéral;*

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

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

[...]

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

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

**p)** [Abrogé, 2012, ch. 19, art. 572]

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

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

### **Dispositions applicables**

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

### **Incompétence de la Cour fédérale**

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

*Act*;

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

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

[...]

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

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

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

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

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

### **Sections apply**

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

### **Federal Court deprived of jurisdiction**

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

**Loi sur les juges, LRC (1985), ch J-1****PARTIE II****Conseil canadien de la magistrature****Définition****Définition de ministre****Constitution et fonctionnement du Conseil****Constitution**

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

- a)** du juge en chef du Canada, qui en est le président;
- b)** des juges en chef, juges en chef associés et juges en chef adjoints des juridictions supérieures ou de leurs sections ou chambres;
- c)** des juges principaux — au sens du paragraphe 22(3) — des cours suprêmes du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest et de la Cour de justice du Nunavut;
- d)** du juge en chef de la Cour d'appel de la cour martiale du Canada.

[...]

**Choix d'un suppléant**

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

**Judges Act, RSC, 1985, c J-1****PART II****Canadian Judicial Council****Interpretation****Definition of Minister****Constitution of the Council****Council established**

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

- (a)** the Chief Justice of Canada, who shall be the chairman of the Council;
- (b)** the chief justice and any senior associate chief justice and associate chief justice of each superior court or branch or division thereof;
- (c)** the senior judges, as defined in subsection 22(3), of the Supreme Court of Yukon, the Supreme Court of the Northwest Territories and the Nunavut Court of Justice; and
- (d)** the Chief Justice of the Court Martial Appeal Court of Canada.

[...]

**Substitute member**

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

**Mission du Conseil**

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

**Pouvoirs**

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

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

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

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

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

[...]

**Enquêtes sur les juges****Enquêtes obligatoires**

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

**Enquêtes facultatives**

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

**Constitution d'un comité d'enquête**

**(3)** Le Conseil peut constituer un comité

**Objects of Council**

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

**Powers of Council**

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

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

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

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

**(d)** make the inquiries described in section 69.

[...]

**Inquiries concerning Judges****Inquiries**

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

**Investigations**

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

**Inquiry Committee**

**(3)** The Council may, for the purpose of



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

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

#### **Pouvoirs d'enquête**

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

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

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

#### **Powers of Council or Inquiry Committee**

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

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

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

#### **Protection des renseignements**

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

#### **Prohibition of information relating to inquiry, etc.**

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

#### **Publicité de l'enquête**

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

#### **Inquiries may be public or private**

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

**Avis de l'audition**

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

**Rapports et recommandations****Rapport du Conseil**

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

**Recommandation au ministre**

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

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

[...]

**Notice of hearing**

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

**Report and Recommendations****Report of Council**

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

**Recommendation to Minister**

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

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

[...]

**Enquêtes sur les titulaires de poste****Enquêtes**

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

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

**Dispositions applicables**

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

**Révocation**

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

**Rapport au Parlement****Dépôt des décrets**

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

**Inquiries concerning Other Persons****Further inquiries**

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

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

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

**Applicable provisions**

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

**Removal from office**

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

**Report to Parliament****Orders and reports to be laid before Parliament**

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

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

**Révocation par le Parlement ou le gouverneur en conseil**

**Maintien du pouvoir de révocation**

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

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

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

**Constitution du comité d'examen de la conduite judiciaire**

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

**Nomination des membres**

**(2)** Le doyen nomme les membres du comité

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

**Removal by Parliament or Governor in Council**

**Powers, rights or duties not affected**

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

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

**Establishment and Powers of a Judicial Conduct Review Panel**

**Establishment of Judicial Conduct Review Panel**

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

**Designation of members**

**(2)** The senior member designates the members

d'examen de la conduite judiciaire.

### **Composition du comité**

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

### **Affaire suffisamment grave**

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

### **Affaire renvoyée au président ou au vice-président**

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

### **Plaignant informé**

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

### **Décision, motifs et énoncé des questions**

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

of the Judicial Conduct Review Panel.

### **Composition of Judicial Conduct Review Panel**

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

### **Serious matter**

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

### **Matter sent back to Chairperson or Vice-Chairperson**

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

### **Complainant informed**

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

### **Decision, reasons and statement of issues**

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

- |   |   |
|---|---|
| <p><b>a)</b> le juge et son juge en chef;</p> <p><b>b)</b> le ministre;</p> <p><b>c)</b> le comité d'enquête, une fois constitué.</p> | <p><b>(a)</b> the judge and their Chief Justice;</p> <p><b>(b)</b> the Minister; and</p> <p><b>(c)</b> the Inquiry Committee, once it is constituted.</p> |
|---|---|

**Avis au ministre — adjonction de membres**

**Notice inviting Minister to designate members**

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

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

**Nomination des membres du comité d'enquête**

**Designating Members to Inquiry Committee**

**Composition**

**Designation of members**

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

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

**Membres additionnels**

**Additional members**

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

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

**Président désigné par le doyen**

**Senior member chooses chair**

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

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

**Admissibilité**

**Persons not eligible to be members**

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

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

**a)** le président ou le vice-président du comité

**(a)** the Chairperson or Vice-Chairperson of the

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

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

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

#### **Avocats et conseillers**

##### **Conseils et assistance**

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

#### **Procédure du comité d'enquête**

##### **Plainte ou accusation**

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

##### **Délai suffisant pour répondre**

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

##### **Observations du juge**

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

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

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

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

#### **Legal Counsel and Advisors**

##### **Persons to advise and assist**

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

#### **Inquiry Committee Proceedings**

##### **Complaint or allegation**

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

##### **Sufficient notice to respond**

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

##### **Comments from judge**

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

**Audience publique ou à huis clos**

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

**Interdiction de publication dans l'intérêt public**

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

**Principe de l'équité**

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

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

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

**Rapport remis au juge et avis au plaignant**

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

**Public or private hearing**

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

**Prohibition of publication if not in public interest**

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

**Principle of fairness**

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

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

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

**Copy of report and notice to complainant**

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



établi son rapport.

### **Audience publique**

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

### **Réponse du juge au rapport du comité d'enquête**

#### **Observations écrites du juge**

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

#### **Prolongation de délai**

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

### **Délibérations du conseil concernant la révocation des juges**

#### **Le doyen préside les réunions**

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

### **Quorum**

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

### **Quorum — Décès, incapacité, démission ou retraite**

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

report.

### **Hearing conducted in public**

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

### **Judge's Response to Inquiry Committee Report**

#### **Written submission by judge**

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

#### **Extension**

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

### **Deliberations of Council Concerning Removal of Judges from office**

#### **Senior member chairs meetings**

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

### **Quorum**

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

### **Quorum — death, incapacity, resignation or retirement**

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

des membres.

#### **Vote en cas d'égalité des voix**

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

#### **Réunions délibératoires**

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

#### **Examen du rapport du comité d'enquête par le conseil**

#### **Examen du rapport et des observations écrites par le Conseil**

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

#### **Personnes exclues de l'examen**

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

#### **Éclaircissements**

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

constitute a quorum.

#### **Vote in event of tie**

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

#### **Deliberations**

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

#### **Consideration of Inquiry Committee Report by Council**

#### **Consideration of report and written submissions**

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

#### **Who must not participate**

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

#### **Clarification**

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

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

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

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

**COUR FÉDÉRALE****AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

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

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

**LIEU DE L'AUDIENCE :** MONTRÉAL (QUÉBEC)

**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 27 JUIN 2018

**ORDONNANCE ET MOTIFS :** LE JUGE SIMON NOËL

**DATE DES MOTIFS :** LE 29 AOÛT 2018

**COMPARUTIONS :**

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

POUR LE DEMANDEUR (INTIMÉ)

Me Claude Joyal  
Me Pascale Guay

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

Me Ronald Caza  
Me Gabriel Poliquin  
Me Alyssa Tomkins

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

MISE EN CAUSE  
(LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC)

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Me Gérald R. Tremblay  
McCarthy Tétrault  
Montréal (Québec)

POUR LE DEMANDEUR (INTIMÉ)

Me Louis Masson et  
M. Guillaume Renaud, Stagiaire

Joli-Cœur Lacasse, Avocats  
Québec (Québec)

Nathalie G. Drouin  
Sous-procureur général du Canada

Caza Saikaley  
Ottawa (Ontario)

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

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

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

MISE EN CAUSE  
(LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC)

# Onglet 5

## **COUR D'APPEL**

CANADA  
PROVINCE DE QUÉBEC  
GREFFE DE MONTRÉAL

N°: 500-09-009146-002  
(500-05-039664-980)

DATE: 5 SEPTEMBRE 2001

---

EN PRÉSENCE DE: LES HONORABLES ANDRÉ BROSSARD J.C.A.  
RENÉ DUSSAULT J.C.A.  
MARIE DESCHAMPS J.C.A.

---

**LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC,**  
APPELANTE - (intimée)

c.

**BARREAU DE MONTRÉAL,**  
INTIMÉ - (requérant)

et

**ASSOCIATION DES JUGES ADMINISTRATIFS DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DU QUÉBEC, AINSI QUE SES MEMBRES CI-DESSOUS ÉNUMÉRÉS:**

et

**GEORGES WURTELE**

et

**MICHEL BRISSON**

et

**HÉLÈNE GOUIN**

et

**BERNARD COHEN**

et

**JOSEPH-ARTHUR BERGERON**

et

**ANNE LEYDET**

et

**JEAN HÉRARD**

500-09-009146-002

PAGE: 2

et  
**JOCELYN CARPENTIER**  
et  
**JACQUES PRÉMONT**  
et  
**JACQUES FORGUES**  
et  
**FRANÇOIS BRUNET,**  
INTERVENANTS  
et  
**BARREAU DU QUÉBEC,**  
INTERVENANT

---

---

**ARRÊT**

---

[1] **LA COUR**, statuant sur le pourvoi de l'appelante contre un jugement de la Cour supérieure, district de Montréal, rendu par l'honorable André Rochon le 16 décembre 1999, qui rejette sa requête en irrecevabilité et accueille en partie la requête pour jugement déclaratoire de l'intimé;

[2] Après étude du dossier, audition et délibéré;

[3] Pour les motifs exposés dans l'opinion annexée du juge Dussault, auxquels souscrivent les juges Brossard et Deschamps;

[4] **ACCUEILLE** en partie le pourvoi, sans frais vu son sort mitigé, et procédant à rendre le jugement qui aurait dû être rendu en Cour supérieure :

**ACCUEILLE** en partie la requête, avec dépens.

**DÉCLARE** nuls, inopérants et sans effet les articles 48, 49 et 56 1 (1<sup>o</sup>) de la *Loi sur la justice administrative*.



500-09-009146-002

PAGE: 3

**SUSPEND** l'effet de cette déclaration d'invalidité pour une période d'un an pour permettre à l'appelante de prendre les mesures requises pour se conformer à l'arrêt.

---

ANDRÉ BROSSARD J.C.A.

---

RENÉ DUSSAULT J.C.A.

---

MARIE DESCHAMPS J.C.A.

Me Jean-Yves Bernard  
(Bernard, Roy & Associés)  
Avocat de l'appelante

Me Simon Venne (Sébastien, Venne, Lachance)  
Me Marie Paré  
Avocats de l'intimé

Me Michel Décary, Me Patrick Girard  
(Stikeman Elliott)  
Avocats des intervenants

Me Raymond Doray  
(Lavery, de Billy)  
Avocat de l'intervenant

Date d'audience: 25 avril 2001  
Domaine du droit: CONSTITUTIONNEL (DROIT)  
ADMINISTRATIF (DROIT)  
PROCÉDURE CIVILE

---

**OPINION DU JUGE DUSSAULT**

---

[5] L'appelante se pourvoit contre un jugement de la Cour supérieure, district de Montréal, rendu par l'honorable André Rochon le 16 décembre 1999, qui rejette sa requête en irrecevabilité et accueille en partie la requête pour jugement déclaratoire de l'intimé.

**I LE CONTEXTE PROCÉDURAL**

[6] Le 24 février 1998, le Barreau de Montréal [ci-après l'intimé] présente une requête pour jugement déclaratoire, amendée le 22 mai 1998, demandant de déclarer nuls, inopérants et sans effet 13 articles de la *Loi sur la justice administrative* (art. 46, 47, 48, 49, 54, 56, 57, 60, 67, 75(1), 144, 145 et 181, al. 2) (L.Q. 1996, c. 54; L.R.Q. c. J-3) [ci-après *LJA*] touchant le statut des membres du Tribunal administratif du Québec [ci-après *TAQ*] pour le motif qu'ils n'offrent pas à ceux-ci le niveau d'indépendance requis par l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne* (L.R.Q. c. C-12) [ci-après *Charte québécoise*].

[7] Le 12 juin 1998, la Cour supérieure (juge Tannenbaum) rejette, au stade interlocutoire, une requête en irrecevabilité de la Procureure générale du Québec [ci-après l'appelante] qui conteste la capacité et l'intérêt pour agir de l'intimé ainsi que le choix du recours, soulignant que sa décision peut être révisée par le juge saisi du fond.

[8] Le 16 décembre 1999, la Cour supérieure, estimant le recours de l'intimé recevable, déclare nuls, inopérants et sans effet les articles 46, 48, 49 et 56, al. 1 (1<sup>o</sup>) *LJA*. De là le pourvoi actuel.

[9] Le 25 mai 2000, un juge de notre Cour accueille deux requêtes en intervention, l'une du Barreau du Québec et l'autre, dite « agressive », de l'Association des juges administratifs du Tribunal administratif du Québec et de certains de ses membres [ci-après l'intervenante], et autorise cette dernière « à intervenir quant aux questions qui ont fait l'objet d'un débat devant la Cour supérieure ».

**II LE CADRE DE L'APPEL**

[10] L'appelante se pourvoit contre le jugement de la Cour supérieure, tant sur le rejet de l'irrecevabilité que sur la déclaration d'inopérabilité des articles 46, 48, 49 et 56, al. 1 (1<sup>o</sup>) *LJA*.

500-09-009146-002

PAGE: 2

[11] Par ailleurs, alors que l'intervenant Barreau du Québec limite la portée de son intervention à la question de l'irrecevabilité et laisse à l'intimé le soin de traiter du fond, l'intervenante, tout en appuyant les conclusions du jugement de première instance en ce qui concerne les articles qu'il déclare nuls et inopérants, conteste les conclusions de ce dernier confirmant la validité des articles 47 et 57 et étend sa contestation aux articles 58 et 59 qui n'ont pas fait l'objet d'un débat en première instance.

[12] Estimant que le TAQ s'apparente à toutes fins utiles à une cour de justice au sens de l'article 92 (14) de la *Loi constitutionnelle de 1867* (R.-U.), (30 & 31 Vict., c. 3), l'intervenante demande essentiellement de déclarer inopérants l'ensemble des articles 46, 47, 48, 49, 56, 57, 58 et 59 LJA pour le motif qu'ils violent la garantie d'indépendance que la Cour suprême a tirée du préambule de la Constitution dans le *Renvoi : juges de la Cour provinciale* ([1997] 3 R.C.S. 3) [ci-après *Renvoi sur les juges*]. Subsidiairement, elle demande de déclarer inopérants les seuls articles 47, 48, 49, 56, 57 et 58 soutenant cette fois qu'ils violent l'article 23 de la *Charte québécoise*.

[13] Les articles 58 et 59 n'ayant pas fait l'objet d'un débat en première instance, la question de leur validité n'entre pas dans le cadre de l'autorisation donnée à l'intervenante le 25 mai 2000. Celle-ci ne peut, en conséquence, la soulever en appel.

[14] En ce qui concerne la question de l'irrecevabilité, notre Cour, à l'audience, a indiqué d'entrée de jeu qu'à la suite d'un examen attentif des mémoires déposés et des autorités soumises, elle partageait entièrement la façon dont le premier juge a exercé son pouvoir discrétionnaire en faveur de l'intimé. Essentiellement, elle s'est dit d'avis que l'intimé possède l'intérêt juridique requis pour agir au sens du droit public, les critères énoncés par la Cour suprême en cette matière, soit l'existence d'une question sérieuse quant à la validité de la loi, la preuve d'un intérêt véritable et l'inexistence d'un autre recours efficace, étant remplis (*Conseil Canadien des Églises c. Canada (M.E.I.)*, [1992] 1 R.C.S. 236, à la p. 253, juge Cory).

[15] L'appel est donc restreint aux seuls articles 46, 47, 48 et 49 LJA concernant les garanties d'inamovibilité propres aux membres du TAQ et aux articles 56, al. 1 (1<sup>o</sup>) et 57 LJA concernant leur sécurité financière. Pour bien saisir la portée de ces articles, il faut examiner en même temps les dispositions pertinentes de deux règlements édictés par le gouvernement : le *Règlement sur la procédure de recrutement et de sélection des personnes aptes à être nommées membres du Tribunal administratif du Québec et sur celle de renouvellement du mandat de ces membres*, (Décret 317-98, 18 mars 1998, (1998) 130 G.O.Q. II, 1800) [ci-après *Règlement sur la procédure de renouvellement*] et le *Règlement sur la rémunération et les autres conditions de travail des membres du Tribunal administratif du Québec*, (Décret 318-98, 18 mars 1998, (1998) 130 G.O.Q. II, 1804) [ci-après *Règlement sur la rémunération*]. Bien que ces règlements ne fussent pas visés originellement par la requête de l'intimé, notre Cour, à l'audience, a accueilli sa demande verbale pour modifier ses procédures afin d'attaquer aussi leur validité.

### III LES TEXTES LÉGISLATIFS PERTINENTS

[16] Voyons à tour de rôle les textes relatifs à l'inamovibilité et à la sécurité financière.

#### L'inamovibilité

[17] En lisant les textes qui suivent, on constate que les articles 46 et 47 *LJA* concernent la durée du mandat d'un membre tandis que les articles 48 et 49 *LJA* traitent du mécanisme de renouvellement. Le mandat est en principe de cinq ans, mais peut être d'une durée moindre lorsque des circonstances particulières indiquées dans l'acte de nomination l'exigent. Il est renouvelé pour une période de cinq ans à moins qu'un avis contraire ne soit notifié au membre concerné au moins trois mois avant son expiration.

[18] Édicté en vertu de l'article 49 *LJA*, le *Règlement sur la procédure de renouvellement* prévoit, pour sa part, que le mécanisme de renouvellement du mandat d'un membre débute douze mois avant sa date d'échéance (art. 25). Un comité de sélection est alors formé, dont fait partie le président du *TAQ* ou un autre membre qu'il désigne (art. 26), un membre du personnel du ministère du Conseil exécutif ou du ministère de la Justice et un représentant des milieux juridiques. Ce comité vérifie si le membre satisfait toujours aux critères prévus à l'article 15 et tient compte des besoins du Tribunal. Il transmet par la suite sa recommandation au ministre de la Justice et au secrétaire général associé du Conseil exécutif, lequel est désigné comme l'agent habilité à notifier au membre, le cas échéant, l'avis de non-renouvellement de son mandat (art. 29). Rien dans le règlement n'indique que cette recommandation lie le gouvernement.

La *LJA* :

#### SECTION III DURÉE ET RENOUVELLEMENT D'UN MANDAT

**46.** La durée du mandat d'un membre est de cinq ans, sous réserve des exceptions qui suivent.

**47.** Le gouvernement peut prévoir un mandat d'une durée fixe moindre, indiquée dans l'acte de nomination, lorsque le candidat en fait la demande pour des motifs sérieux ou lorsque des circonstances particulières indiquées dans l'acte de nomination l'exigent.

**48.** Le mandat d'un membre est renouvelé pour cinq ans:  
1° à moins qu'un avis contraire ne soit notifié au membre au moins trois mois avant l'expiration de son mandat par l'agent habilité à cette fin par le gouvernement;

500-09-009146-002

PAGE: 4

2° à moins que le membre ne demande qu'il en soit autrement et notifie sa décision au ministre au plus tard trois mois avant l'expiration du mandat.

Une dérogation à la durée du mandat ne peut valoir que pour une durée fixe de moins de cinq ans déterminée par l'acte de renouvellement et, hormis le cas où le membre en fait la demande pour des motifs sérieux, que lorsque des circonstances particulières indiquées dans l'acte de renouvellement l'exigent.

**49.** Le renouvellement d'un mandat est examiné suivant la procédure établie par règlement du gouvernement. Un tel règlement peut, notamment:

- 1° autoriser la formation de comités;
- 2° fixer la composition des comités et le mode de nomination de leurs membres;
- 3° déterminer les critères dont le comité tient compte;
- 4° déterminer les renseignements que le comité peut requérir du membre et les consultations qu'il peut effectuer.

[Je souligne.]

*Le Règlement sur la procédure de renouvellement :*

## SECTION II CANDIDATURE

**4.** La personne qui désire soumettre sa candidature transmet son curriculum vitae et les renseignements suivants:

[...]

6° le cas échéant, le fait d'avoir été déclaré coupable d'un acte ou d'une infraction criminels ou d'avoir fait l'objet d'une décision disciplinaire ainsi que l'indication de l'acte, de l'infraction ou du manquement en cause et de la peine ou de la mesure disciplinaire imposée;

7° le cas échéant, le fait d'avoir été déclaré coupable d'une infraction pénale, ainsi que l'indication de l'infraction en cause, ainsi que l'indication de l'infraction en cause et de la peine imposée, s'il est raisonnable de croire qu'une telle infraction serait susceptible de mettre en cause l'intégrité ou l'impartialité du Tribunal ou du candidat, d'affecter sa capacité de remplir ses fonctions ou de détruire la confiance du public envers le titulaire de la charge;

## SECTION V CONSULTATIONS ET CRITÈRES DE SÉLECTION

**14.** Le comité peut, sur tout élément du dossier d'un candidat ou sur tout autre aspect relatif à une candidature ou à l'ensemble des candidatures, consulter notamment:

500-09-009146-002

PAGE: 5

1° toute personne qui, au cours des 10 dernières années, a été un employeur, un associé ou un superviseur immédiat ou hiérarchique du candidat;

2° toute personne morale, société ou association professionnelle dont un candidat est ou a été membre.

**15.** Les critères de sélection dont le comité tient compte pour déterminer l'aptitude d'un candidat sont:

1° les qualités personnelles et intellectuelles du candidat;

2° l'expérience que le candidat possède et la pertinence de cette expérience à l'exercice des fonctions du Tribunal;

3° le degré de connaissance et d'habileté du candidat, compte tenu des exigences professionnelles, de formation ou d'expériences particulières indiquées dans l'avis de recrutement;

4° les habiletés à exercer des fonctions juridictionnelles;

5° la capacité de jugement du candidat, son ouverture d'esprit, sa perspicacité, sa pondération, son esprit de décision et la qualité de son expression;

6° la conception que le candidat se fait des fonctions de membre du Tribunal.

#### SECTION IX RENOUVELLEMENT DES MANDATS

**25.** Dans les douze mois précédant la date d'échéance du mandat d'un membre, le secrétaire général associé responsable des emplois supérieurs au ministère du Conseil exécutif demande à ce membre de lui fournir les renseignements mentionnés aux paragraphes 6 et 7 de l'article 4 et de lui transmettre un écrit par lequel il accepte qu'une vérification soit faite à son sujet, notamment auprès d'un organisme disciplinaire, d'un ordre professionnel dont il est ou a été membre et des autorités policières et que, le cas échéant, des consultations soient faites auprès des personnes ou sociétés mentionnées à l'article 14.

**26.** Le secrétaire général associé forme, pour examiner le renouvellement du mandat, un comité dont il désigne le président.

Le comité est formé du président du Tribunal ou d'un autre membre du Tribunal qu'il désigne, d'un membre du personnel du ministère du Conseil exécutif ou du ministère de la Justice et d'un représentant du milieu juridique. Toutefois, le président du Tribunal ne peut être représenté par celui qui, au cours de la dernière année du mandat du membre dont le renouvellement est examiné, a été vice-président de la section à laquelle ce membre a été affecté.

500-09-009146-002

PAGE: 6

[...]

**27.** Le comité vérifie si le membre satisfait toujours aux critères établis à l'article 15 et tient compte des besoins du Tribunal. Le comité peut, sur tout élément de dossier, effectuer les consultations prévues à l'article 14.

**28.** Les décisions du comité sont prises à la majorité des membres. En cas d'égalité, le président du comité a voix prépondérante. Un membre peut inscrire sa dissidence.

Le comité transmet sa recommandation au secrétaire général associé et au ministre de la Justice.

**29.** Le secrétaire général associé est l'agent habilité à notifier au membre l'avis de non-renouvellement.

[Je souligne.]

### La sécurité financière

[19] En lisant les textes qui suivent, on constate que l'article 56, al. 1 *LJA* habilite le gouvernement à déterminer par règlement le mode et les barèmes de la rémunération des membres du *TAQ* ainsi que les autres conditions de travail de ceux-ci. Suivant l'article 57 de la même loi, le gouvernement fixe, conformément au règlement ainsi édicté, la rémunération et les autres conditions de travail des membres.

[20] Édicté en vertu du premier alinéa de l'article 56 *LJA*, le *Règlement sur la rémunération* prévoit, pour sa part, que le traitement des membres du Tribunal est révisé selon l'évaluation de rendement effectuée par le président du *TAQ*, à chaque année, en fonction des critères et cotes d'évaluation apparaissant à l'annexe IV de ce règlement. Certains de ces critères sont d'ordre qualitatif tels l'examen, prévu au paragraphe 1<sup>o</sup> a) de l'alinéa 1, de la connaissance et de l'utilisation par le membre des lois, des règlements, des règles de preuve et de procédure et de la jurisprudence. D'autres critères sont d'ordre quantitatif, tels, par exemple, ceux prévus au paragraphe 2<sup>o</sup> b) de l'alinéa 1 qui visent la contribution quantitative du membre au traitement des dossiers.

La *LJA* :

**56.** Le gouvernement détermine par règlement:

1<sup>o</sup> le mode, les normes et barèmes de la rémunération des membres;

2<sup>o</sup> les conditions et la mesure dans lesquelles les dépenses faites par un membre dans l'exercice de ses fonctions lui sont remboursées.

Il peut pareillement déterminer d'autres conditions de travail pour tous les membres ou pour certains d'entre eux, y compris leurs avantages sociaux autres que le régime de retraite.

Les dispositions réglementaires peuvent varier selon qu'il s'agit d'un membre à temps plein ou à temps partiel ou selon que le membre occupe une charge administrative au sein du Tribunal.

Les règlements entrent en vigueur le quinzième jour qui suit la date de leur publication à la *Gazette officielle du Québec* ou à une date ultérieure qui y est indiquée.

**57.** Le gouvernement fixe, conformément au règlement, la rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail des membres.

*Le Règlement sur la rémunération :*

**9.** Le traitement d'un membre du Tribunal est révisé selon l'évaluation du rendement effectuée en fonction des critères et cotes d'évaluation apparaissant à l'annexe IV et dans le cadre de la politique arrêtée par le gouvernement pour l'ensemble des titulaires d'un emploi supérieur nommés par le gouvernement.

[...]

**10.** L'évaluation annuelle du rendement d'un membre du Tribunal est effectuée par le président du Tribunal ou le vice-président qu'il désigne. Les critères et les cotes utilisés pour évaluer le rendement d'un membre, conformément au principe de l'indépendance dans l'exercice des fonctions juridictionnelles, sont ceux apparaissant à l'annexe IV.

ANNEXE IV

(a. 9, 10)

CRITÈRES ET COTES D'ÉVALUATION DU RENDEMENT

L'évaluation annuelle du rendement est effectuée selon les critères suivants:

1° Critères d'évaluation d'ordre qualitatif: ces critères regroupent les facteurs et normes qui visent à apprécier les connaissances, habiletés, attitudes et comportements du membre dans le cadre de ses attributions, notamment en ce qui concerne:

a) la connaissance et l'utilisation des lois, des règlements, des règles de preuve et de procédure et de la jurisprudence par les moyens mis à sa disposition pour les maîtriser;

b) la qualité de la rédaction des décisions, notamment par leur clarté, leur précision et leur concision;



500-09-009146-002

PAGE: 8

- c) le comportement avec les parties, leurs témoins et leurs représentants, en particulier lors de l'audition;
- d) le respect du code de déontologie applicable aux membres du Tribunal;
- e) la disponibilité et l'intérêt au travail;
- f) les communications et les relations avec la direction et le personnel du Tribunal;
- g) la participation aux comités et aux activités connexes à la fonction de membre du Tribunal.

2° Critères d'évaluation d'ordre quantitatif: ces critères visent à apprécier la contribution quantitative du membre au traitement des dossiers, notamment en ce qui concerne:

- a) le nombre de dossiers fermés à la suite d'une conciliation, d'un désistement ou d'un règlement à l'amiable;
- b) le nombre de dossiers traités à la suite d'enquêtes et d'auditions des parties, de prises en délibéré pour évaluer les témoignages, l'argumentation et l'ensemble de la documentation relative à un dossier;
- c) le nombre de décisions rendues.

L'évaluation annuelle du rendement est effectuée selon les cotes d'évaluation suivantes:

- A : un rendement qui dépasse de beaucoup les normes requises
- B : un rendement qui dépasse les normes requises
- C : un rendement qui est équivalent aux normes requises
- D : un rendement qui est inférieur aux normes requises
- E : un rendement qui est grandement inférieur aux normes requises.

[Je souligne.]

#### IV LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC

[21] Entrée en vigueur pour l'essentiel le 1<sup>er</sup> avril 1998, la *LJA* « a pour l'objet d'affirmer la spécificité de la justice administrative et d'en assurer la qualité, la célérité et l'accessibilité, de même que d'assurer le respect des droits fondamentaux des administrés » (*LJA*, art. 1). Cette loi institue le *TAQ* et lui attribue la compétence « pour statuer sur des recours formés contre une autorité administrative ou décentralisée » (*LJA*, art. 14) jusqu'alors confiée à un certain nombre d'organismes administratifs, à la Cour du Québec dans les matières administratives et d'évaluation des indemnités à la suite d'une expropriation et à la Cour d'appel. Elle lui confie également la compétence pour statuer sur de nouveaux recours. Pour sa part, la *Loi sur l'application de la Loi sur*

500-09-009146-002

PAGE: 9

*la justice administrative* (L.Q. 1997, c. 43) [ci-après *LALJA*] modifie toute une série de lois touchées par la *LJA* pour y prévoir ces recours.

### **Structure et compétence**

[22] L'article 15 *LJA* confère au *TAQ* « le pouvoir de décider toute question de droit ou de fait nécessaire à l'exercice de sa compétence ». De plus, « [l]orsqu'il s'agit de la contestation d'une décision », le *TAQ* « peut confirmer, modifier ou infirmer la décision contestée et, s'il y a lieu, rendre la décision qui, à son avis, aurait dû être prise en premier lieu ».

[23] Le *TAQ* comporte quatre sections : la section des affaires sociales, la section des affaires immobilières, la section du territoire et de l'environnement et la section des affaires économiques (*LJA*, art. 17). Les trois premières exercent dans l'ordre les compétences des organismes suivants, maintenant abolis : la Commission des affaires sociales, le Bureau de révision en immigration et la Commission d'examen des troubles mentaux; le Bureau de révision de l'évaluation foncière et la Chambre d'expropriation de la Cour du Québec; le Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole. La quatrième statue sur de nombreux recours portant sur une décision d'un ministre ou d'un organisme qui relevaient auparavant, pour la plupart, de la compétence de la Cour du Québec, laquelle se limitait souvent aux seules questions de droit, mais aussi dans certains cas, et alors toujours sur une question de droit seulement, de la compétence de la Cour d'appel.

[24] Le *TAQ* est composé de membres juristes, avocats ou notaires, et de membres issus d'autres disciplines professionnelles, tous « impartiaux et indépendants » (*LJA*, art. 38). L'acte de nomination détermine la section à laquelle chacun des membres est affecté (*LJA*, art. 39) bien que pour la bonne expédition des affaires du *TAQ*, le président puisse, après consultation des vice-présidents responsables des sections concernées, affecter temporairement un membre auprès d'une autre section (*LJA*, art. 77). Suivant l'article 141 *LJA*, un membre du *TAQ* « prend connaissance d'office des faits généralement reconnus, des opinions et des renseignements qui ressortissent à sa spécialisation ou à celle de la section à laquelle il est affecté ».

[25] À la section des affaires sociales, au moins dix membres doivent être médecins, dont au moins quatre psychiatres, et au moins deux autres doivent être travailleurs sociaux (*LJA*, art. 40). Certains recours sont instruits et décidés par une formation de trois membres composée d'un avocat ou notaire, d'un psychiatre et d'un travailleur social (*LJA*, art. 22.1), d'autres par une formation de deux membres dont l'un est avocat ou notaire et l'autre médecin ou une personne ayant une bonne connaissance du milieu de l'éducation (*LJA*, art. 25, al. 1 et 4). D'autres enfin le sont par un ou deux membres avocats ou notaires (art. 25, al. 3 et 2; art. 27).

500-09-009146-002

PAGE: 10

[26] À la section des affaires immobilières, les recours sont généralement instruits et décidés par une formation de deux membres dont l'un est avocat ou notaire et l'autre évaluateur agréé (*LJA*, art. 33, al. 1), mais peuvent, dans certains cas, l'être par un membre seul, avocat, notaire ou évaluateur agréé (art. 33, al. 2).

[27] Aux deux autres sections, enfin, soit celle du territoire et de l'environnement et celle des affaires économiques, les recours sont instruits et décidés par une formation de deux membres dont un seul est avocat ou notaire (art. 35, 37). Lorsque les opinions se partagent également sur une question, celle-ci est déférée au président, au vice-président responsable de la section concernée ou à un membre désigné par l'un d'eux parmi les membres pour qu'il en décide selon la loi (art. 145, al. 2)

[28] Les articles 18 à 37 *LJA* et les annexes auxquelles ils renvoient attribuent à ces sections leur compétence et indiquent les recours dont chacune d'elles est chargée. En lisant ces articles et ces annexes, on constate que chacune des sections, mais tout particulièrement celle des affaires économiques, entend des litiges variés et doit interpréter de nombreuses lois. Malgré cette grande variété de recours, le *TAQ* n'en est pas moins une institution spécialisée dont les sections doivent, dans bien des cas, apprécier des données techniques et des expertises complexes.

[29] Par exemple, la section des affaires sociales évalue des expertises psychiatriques lorsqu'elle est saisie d'un recours formé contre le maintien de la garde préventive d'une personne atteinte de troubles mentaux dans un établissement de santé (*Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui*, L.R.Q., c. P-38.001, art. 21); par ailleurs, lorsque désignée comme Commission d'examen au sens de l'article 672.38 du *Code criminel*, cette section apprécie si un accusé qui fait l'objet d'un verdict de non-responsabilité criminelle pour cause de troubles mentaux ou qui a été déclaré inapte à subir son procès peut être libéré compte tenu de la nécessité de protéger le public. Dans un cas comme dans l'autre, la loi lui confère un large pouvoir d'appréciation.

[30] La section des affaires immobilières, pour sa part, fixe une indemnité à la suite d'une expropriation (*Loi sur l'expropriation*, L.R.Q., c. E-2, art. 68) ou de dommages causés par des travaux effectués dans un cours d'eau (*Loi sur le régime des eaux*, L.R.Q., c. R-13, art. 13) ou découlant du refus du ministre de l'Environnement de renouveler un permis d'exploitation d'un système de gestion des déchets (*Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2, art. 64) [ci-après *LQE*]. Elle statue également, en matière de fiscalité municipale, sur un recours contestant l'exactitude, la présence ou l'absence d'une inscription au rôle d'évaluation foncière d'une municipalité (*Loi sur la fiscalité municipale*, L.R.Q., c. F-2.1, art. 138.5) ou formé contre la décision du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation qui refuse une demande de remboursement d'une partie des taxes foncières ou scolaires payées par le propriétaire d'une exploitation agricole (*Loi sur le ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation*, L.R.Q., c. M-14, art. 36.14) [ci-après *LMAPA*].

500-09-009146-002

PAGE: 11

[31] Par ailleurs, la section du territoire et de l'environnement statue, entre autres, sur un recours formé contre une ordonnance de décontamination du ministre de l'Environnement rendue en vertu de l'article 31.42 ou 31.43 *LQE* (*LQE*, art. 96) lequel relevait auparavant de la compétence de la Commission municipale (*LALJA*, art. 537). Par contre, lorsqu'elle statue sur un recours formé contre une décision de la Commission de protection du territoire agricole, cette section ne peut substituer son appréciation de l'intérêt général de protéger le territoire et les activités agricoles à celle qu'en a faite cette Commission à moins d'une erreur de droit ou de fait déterminante (*Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents*, L.R.Q., c. A-4.1, art. 34; *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, L.R.Q., c. P-41.1, art. 21.4 [ci-après *LPTAA*]; *LALJA*, art. 481).

[32] Quant à la section des affaires économiques, on constate que les nombreux recours dont elle est chargée, formés en vertu de lois touchant des matières diverses telles par exemple l'assurance-récolte, le cinéma, les établissements touristiques et la protection sanitaire des animaux, et portant pour la plupart sur une décision relative à un permis ou à une autre autorisation de même nature, ne sont généralement pas limités aux seules questions de droit comme c'était souvent le cas auparavant lorsqu'ils relevaient de la compétence de la Cour du Québec (*Loi sur l'assurance-récolte*, L.R.Q., c. A-30, art. 65; *LALJA*, art. 69; *Loi sur le cinéma*, L.R.Q., c. C-18.1, art. 154; *LALJA*, art. 162; *Loi sur les établissements touristiques*, L.R.Q., c. E-15.1, art. 15; *LALJA*, art. 234; *Loi sur la protection sanitaire des animaux*, L.R.Q., c. P-42, art. 55.35; *LALJA*, art. 504), ce qui montre une volonté du législateur de soumettre également l'aspect factuel de ces décisions à l'examen du *TAQ*. Il existe toutefois une exception. Elle concerne le recours formé contre la décision du ministre responsable de l'application de la *Loi sur la transformation des produits marins* (L.R.Q., c. F-11.01) relative à la délivrance d'un permis d'acquéreur. L'article 22 de cette *Loi* prévoit que le *TAQ* « ne peut, lorsqu'il apprécie les faits ou le droit, substituer son appréciation de l'intérêt public à celle que le ministre en avait faite pour prendre sa décision ».

[33] On trouve une restriction semblable en ce qui concerne les recours formés contre une décision de la Commission des transports relative à un permis de camionnage ou de taxi maintenant confiés à cette section, mais qui relevaient autrefois de la Cour d'appel (*Loi sur le camionnage*, L.R.Q., c. C-5.1, art. 76; *LALJA*, art. 143; *Loi sur le transport par taxi*, L.R.Q., c. T-11.1, art. 68.3, remplacée par la *Loi concernant les services de transport par taxi*, L.Q. 2001, c. 15, art. 87; *LALJA*, art. 788). Il en va de même en ce qui concerne un recours formé contre une décision de cette Commission relative à un permis de transport (*Loi sur les transports*, L.R.Q., c. F-12, art. 51 et 53; *LALJA*, art. 814) ou contre une décision du président de l'Office de la protection du consommateur en matière de délivrance, suspension, annulation ou renouvellement de permis (*Loi sur la protection du consommateur*, L.R.Q., c. P-40.1, art. 325 (b), 329, 335). Dans des termes quelque peu différents, l'article 53 de la *Loi sur les transports* prévoit que le *TAQ* « ne peut, à moins d'une erreur de droit ou d'une erreur de fait déterminante dans la décision contestée, réévaluer l'appréciation que la Commission a faite des principes, critères ou facteurs discrétionnaires dont elle devait

500-09-009146-002

PAGE: 12

tenir compte pour prendre sa décision ». Étendue aux notions de sécurité publique et de tranquillité publique, ce type de restriction existe également en ce qui concerne le nouveau recours dont cette section est chargée, formé contre une décision de la Régie des alcools, des courses et des jeux terminant une affaire (*Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux*, L.R.Q., c. R-6.1, art. 40.1 [ci-après *LRACJ*]; *LALJA*, art. 579).

[34] Par ailleurs, cette section se voit confier des nouveaux recours, tels celui portant sur une décision du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation qui refuse ou révoque un enregistrement d'une exploitation agricole (*LMAPA*, art. 36.16), lequel relevait auparavant de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (*LALJA*, art. 360), et celui portant sur certaines décisions de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (*Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*, L.R.Q., c. M-35.1, art. 191.1; *LALJA*, art. 397; *Loi sur les producteurs agricoles*, L.R.Q., c. P-28, art. 51.1; *LALJA*, art. 437; *Loi sur les produits laitiers et leurs succédanés*, L.R.Q., c. P-30, art. 49.1; *LALJA*, art. 448).

[35] Finalement, la loi prévoit que, dans certaines circonstances, le *TAQ* peut, sur demande, « réviser ou révoquer une décision qu'il a rendue » (*LJA*, art. 154). De plus, « [l]es décisions rendues par le Tribunal dans les matières traitées par la section des affaires immobilières, de même que celles rendues [par la section du territoire et de l'environnement] en matière de protection du territoire agricole, peuvent, quel que soit le montant en cause, faire l'objet d'un appel à la Cour du Québec, sur permission d'un juge, lorsque la question en jeu en est une qui devrait être soumise à la Cour » (*LJA*, art. 159). Dans un tel cas, toutefois, la loi n'habilite pas la Cour du Québec à siéger *de novo* et à reprendre l'audition de la preuve qui a été faite devant le *TAQ*. De plus, sa décision est sans appel (*LJA*, art. 164).

### **Mode de fonctionnement**

[36] À l'image d'un tribunal judiciaire, le *TAQ* ne peut agir de sa propre initiative. Il doit être saisi d'un recours par voie de requête et en disposer suivant une procédure contradictoire (*LJA*, art. 110ss). Toutefois, il est tenu, s'il y a lieu, de favoriser le rapprochement des parties (*LJA*, art. 12 (1<sup>o</sup>)) et peut, à cette fin, « ajourner l'audience [...] en vue de favoriser un règlement à l'amiable » (*LJA*, art. 134). Il peut de plus, avec le consentement des parties, à tout moment avant le délibéré, suspendre l'instance pour permettre la tenue d'une séance de conciliation par un conciliateur choisi parmi les membres du personnel du *TAQ* désignés par le président (*LJA*, art. 120 et 121).

[37] Sans en emprunter le formalisme, les règles de procédure du *TAQ* prévues aux articles 9 à 13 *LJA* s'apparentent à celles des cours de justice, intégrant les règles de la justice naturelle et le caractère public des audiences. Par exemple, l'article 11 *LJA* reprend, entre autres, la règle énoncée à l'article 2858 C.c.Q. selon laquelle le tribunal doit rejeter tout élément de preuve obtenu dans des conditions qui portent atteinte aux droits et libertés fondamentaux et dont l'utilisation est susceptible de déconsidérer

500-09-009146-002

PAGE: 13

l'administration de la justice. Par ailleurs, l'article 109 *LJA* lui donne le pouvoir d'adopter à la majorité de ses membres des règles de procédure complémentaires à celles déjà prévues dans la loi, lesquelles sont édictées sous forme de règlement après consultation du Conseil sur la justice administrative et approbation du gouvernement (voir le Décret 1217-99, 3 novembre 1999, (1999) 131 G.O.Q. II, aux pp. 5616ss). De plus, le *TAQ* a l'obligation de conserver ses dossiers et fonctionne ainsi comme une cour d'archives bien que la loi ne lui reconnaisse pas formellement ce statut (*LJA*, art. 87 et 88).

[38] Bien que ses décisions soient exécutoires, le *TAQ*, comme la plupart des tribunaux administratifs, ne peut, de sa seule autorité, en ordonner l'exécution forcée. Une telle exécution n'est possible que par le dépôt de ses décisions au greffe du tribunal judiciaire compétent et se fait selon les règles prévues au *Code de procédure civile* [ci-après C.p.c.] (*LJA*, art. 156).

[39] Par ailleurs, une demande de récusation à l'endroit d'un membre est adressée au président du *TAQ*. Sauf si le membre se récuse, la demande est décidée par le président, le vice-président de la section concernée ou un autre membre désigné par l'un d'eux (*LJA*, art. 144).

### **Pouvoirs et immunité**

[40] Les membres du *TAQ* sont investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquêtes* (L.R.Q., c. C-37), sauf du pouvoir d'ordonner l'emprisonnement (*LJA*, art. 74, al. 1). Ils peuvent donc assigner et contraindre des témoins. De plus, ils bénéficient d'une autre immunité prévoyant qu'« [i]ls ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions » (*LJA*, art. 74, al. 3).

[41] L'article 157 *LJA* prévoit que « toute personne qui contrevient à une décision ou à une ordonnance exécutoire commet un outrage » au *TAQ*. Pour des motifs constitutionnels, la *LJA* ne comporte toutefois aucune disposition qui permet aux membres du *TAQ* de sanctionner pareil outrage. C'est donc dire qu'il ne peut l'être que par les tribunaux judiciaires.

[42] Les membres du *TAQ* ont également « tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de leurs fonctions » et « peuvent notamment rendre toutes ordonnances qu'ils estiment propres à sauvegarder les droits des parties » (*LJA*, art. 74, al. 2). Ils peuvent, lorsqu'ils statuent sur un recours, suspendre l'exécution d'une décision contestée en raison de l'urgence ou du risque d'un préjudice sérieux et irréparable (*LJA*, art. 107).

[43] L'article 133 *LJA* confère aux membres du *TAQ* le pouvoir d'évaluer les motifs d'une demande de secret administratif exposés dans une déclaration assermentée d'un

500-09-009146-002

PAGE: 14

ministre ou d'un sous-ministre qui s'objecte au témoignage d'un fonctionnaire relevant de son autorité pour le motif que la divulgation de ce qui a été révélé à ce dernier dans l'exercice de ses fonctions serait contraire à l'ordre et à l'intérêt public (art. 308 C.p.c.).

[44] Par ailleurs, les articles 15 et 112 *LJA* permettent au *TAQ* de statuer sur toute question constitutionnelle nécessaire à l'exercice de sa compétence. Il peut donc déclarer invalides ou inopérantes non seulement les dispositions de sa loi constitutive qui lui attribuent compétence, mais également toutes celles qu'il doit interpréter dans l'exercice de celle-ci.

[45] L'article 158 *LJA* prévoit enfin une clause privative visant à soustraire les décisions du *TAQ* à certaines formes de révision judiciaire. Cette clause dispose que, « sauf sur une question de compétence, aucun des recours prévus par les articles 33 et 834 à 846 du C.p.c. ne peut être exercé, ni aucune injonction accordée contre le *TAQ* ou l'un de ses membres agissant en sa qualité officielle ». Elle est assortie d'une clause dite de « renfort » qui prévoit que « [t]out juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler par procédure sommaire les jugements, ordonnances ou injonctions prononcés à l'encontre du présent article ». De plus, le troisième alinéa de l'article 14 *LJA* porte que « [s]auf disposition contraire de la loi, [celui-ci] exerce sa compétence à l'exclusion de tout autre tribunal ou organisme juridictionnel ».

[46] Finalement, l'article 180 *LJA* prévoit que le Conseil de la justice administrative, créé en vertu de l'article 165 *LJA*, édicte par règlement un code de déontologie applicable aux membres du *TAQ*, lequel doit être approuvé par le gouvernement. Notons qu'un projet de règlement intitulé « Code de déontologie applicable aux membres du *TAQ* » a été publié à la Gazette Officielle du Québec le 31 janvier 2001 ((2001) 133 G.O.Q. II, 1161).

## V LE JUGEMENT DE PREMIÈRE INSTANCE

[47] Avant d'examiner le fond du recours de l'intimé, le premier juge dispose d'abord de la requête en irrecevabilité de l'appelante ([2000] R.J.Q. 125).

### L'irrecevabilité

[48] Le premier juge s'interroge tour à tour sur la capacité et l'intérêt pour agir de l'intimé et sur le choix du recours entrepris.

[49] Il conclut d'abord que l'intimé est une personne morale de droit public ayant la pleine jouissance des droits civils ainsi que la capacité requise pour exercer tous ses droits, dont celui d'ester en justice. À son avis, la capacité de l'intimé n'est pas limitée par sa mission législative, laquelle n'est pertinente qu'au moment de déterminer son intérêt pour agir.

500-09-009146-002

PAGE: 15

[50] Le premier juge examine ensuite l'intérêt pour agir de l'intimé à la lumière des trois critères proposés par la Cour suprême pour analyser le concept d'intérêt requis au sens du droit public – l'existence d'une question sérieuse quant à la validité de la loi, la preuve d'un intérêt véritable et l'inexistence d'un autre recours efficace – et conclut que ceux-ci sont remplis. D'abord, dans la mesure où elle se situe au cœur de la réforme des tribunaux administratifs, la question de l'indépendance judiciaire soulevée en l'espèce ne constitue pas selon lui « un débat théorique, mais bien un débat de fond mettant en cause les droits de milliers de justiciables » (p. 135). Par ailleurs, soulignant que l'intérêt véritable « englobe l'intérêt juridique au sens classique tout en lui donnant une portée beaucoup plus large pour ne pas dire plus libérale », il se dit d'avis que le « Barreau et les membres qu'il représente ont fait preuve d'un intérêt marqué, articulé et véritable leur permettant d'obtenir la reconnaissance d'un intérêt pour agir » (p. 136).

[51] Enfin, en ce qui concerne le choix de la requête pour jugement déclaratoire, le premier juge estime qu'une saine administration de la justice commande de disposer des questions soumises en l'espèce alors que les parties sont prêtes à en débattre de façon contradictoire. Il ajoute qu'il ne serait pas souhaitable d'attendre qu'un justiciable saisisse le TAQ sur la question de son indépendance puisque le recours déclaratoire peut être de nature préventive et permet de fournir une solution judiciaire avant que ne soit consommée la violation de quelque droit. Le juge conclut par ailleurs que le présent débat soulève des difficultés réelles, l'intimé ne cherchant pas une opinion du tribunal, mais bien une déclaration d'invalidité de certaines dispositions législatives. À la lumière de la preuve documentaire soumise par les parties, il se dit d'avis qu'il s'agit là de données factuelles suffisantes pour permettre l'étude au fond du recours de l'intimé.

[52] Pour tous ces motifs, le premier juge rejette la requête en irrecevabilité de l'appelante.

### **Le fond du recours**

[53] Se penchant ensuite sur le fond du recours, le premier juge s'intéresse d'abord aux attributs et aux compétences du TAQ. Son examen n'a cependant pas pour but de déterminer si les membres du TAQ exercent des fonctions devant être attribuées à un juge nommé par le gouverneur-général en conseil en vertu de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, auquel cas ils ne pourraient exercer constitutionnellement ces fonctions, mais plutôt s'ils bénéficient sur le plan de l'indépendance judiciaire du niveau de garantie requis par l'article 23 de la *Charte québécoise*. Cet examen vise de plus à « situer le TAQ sur le large spectre des tribunaux dits administratifs en partant d'une simple commission de régulation à un tribunal s'approchant d'une cour de justice sans toutefois en être une » (p. 143).



500-09-009146-002

PAGE: 16

Le niveau de garantie requis

[54] Le premier juge souligne que la suffisance des garanties d'indépendance d'un tribunal doit être fonction de sa nature, de ses attributs, de ses compétences, de ses pouvoirs et des intérêts en jeu. Il y a donc lieu de moduler le niveau de garantie nécessaire non pas selon le classement du tribunal dans une catégorie donnée, mais plutôt suivant l'ensemble des circonstances entourant son fonctionnement. Ajoutant qu'en l'espèce, la modulation requise ne peut s'appliquer à certains membres seulement, il indique que son examen « se fera à l'égard de la fonction réservée aux membres du TAQ nécessitant le plus haut degré de garantie », ceci étant l'une « des conséquences de la structure mise en place par le législateur » (p. 155).

[55] Examinant les attributs et compétences du TAQ à la lumière de ces principes, le premier juge se dit d'avis que celui-ci exerce une fonction exclusivement juridictionnelle dépourvue de toute mission économique ou technique et se voit ainsi privé de l'une des caractéristiques fondamentales du pouvoir administratif, la discrétion. Selon lui, le TAQ n'exerce aucune « fonction administrative » à proprement parler, le pouvoir de se prononcer sur des questions de convenance, d'intérêt public et d'opportunité administrative lui ayant été retiré. Même si ce dernier élément n'est pas concluant en soi, le premier juge souligne « qu'[i]l donne une première indication de la nature véritable du TAQ en le dissociant de tout organisme administratif ayant à la fois une dimension administrative et juridictionnelle » (p. 146). S'ajoute le fait que sa compétence est vaste et multidisciplinaire et que ses membres, bien que nommés à une section donnée, peuvent être permutés d'une section à l'autre, « ce qui l'éloigne de la conception traditionnelle du tribunal administratif à spécialisation unique » (p. 150).

[56] Il ajoute que le mode de fonctionnement du TAQ ressemble à celui des cours de justice, précisant que l'article 74 LJA lui confère des pouvoirs inhérents alors que les tribunaux administratifs se distinguent entre autres par le fait qu'ils n'ont pas de tels pouvoirs. Selon lui, « si le TAQ n'est pas un tribunal judiciaire au sens classique du terme, ses attributs lui en donnent toutes les allures » (p. 147).

[57] Le premier juge souligne, par surcroît, que contrairement aux tribunaux judiciaires, les décisions du TAQ ont un caractère quasi définitif même lorsqu'il exerce des fonctions autrefois confiées à des cours de justice puisqu'il bénéficie d'une clause privative dite hermétique (LJA, art. 158) et que le droit d'appel de ses décisions en est un fort limité (LJA, art. 159).

[58] Selon le premier juge, l'ensemble de ces caractéristiques fait en sorte que les garanties d'indépendance des membres du TAQ, sans être identiques à celles retenues par la Cour suprême pour les tribunaux judiciaires dans le *Renvoi sur les juges*, doivent être d'un niveau plus élevé que celui généralement retenu pour les tribunaux administratifs en vertu de l'article 23 de la *Charte québécoise*, d'autant plus que le TAQ doit trancher des litiges opposant les intérêts d'un citoyen à ceux de l'administration gouvernementale et a compétence pour statuer sur des questions constitutionnelles. À

500-09-009146-002

PAGE: 17

son avis, « la nature du TAQ, ses caractéristiques, ses compétences et sa fonction exclusivement juridictionnelle dans des matières où l'État est régulièrement au premier chef concerné » exigent qu'on module ces garanties « à une limite supérieure avoisinant les cours de justice sans toutefois l'y assimiler » (p. 158).

L'insuffisance des garanties actuelles

[59] Ayant ainsi établi le niveau de garantie requis, le premier juge examine ensuite si les dispositions contestées de la *LJA* et des règlements adoptés sous son régime, particulièrement celles concernant l'inamovibilité et la sécurité financière, permettent de l'atteindre.

*L'inamovibilité*

[60] En ce qui concerne d'abord l'article 46 *LJA*, le premier juge affirme d'entrée de jeu que si la durée du mandat n'est pas en elle-même déterminante pour juger de la suffisance de la garantie d'inamovibilité des membres d'un tribunal administratif, elle en constitue néanmoins un élément indissociable. Ceci lui permet de conclure « [qu'a]près étude de l'ensemble des circonstances relatives à la structure, aux compétences et au fonctionnement du TAQ, la durée initiale de cinq ans n'apparaît pas propre à assurer une garantie d'indépendance » suffisante à ses membres dont les fonctions avoisinent celles des cours de justice (p. 158). De là l'importance accrue qu'il attache à la procédure prévue pour le renouvellement de leur mandat.

[61] La plupart des reproches que fait le premier juge à la procédure de renouvellement ne s'adressent pas directement aux articles 48 et 49 *LJA* qu'il déclare nuls et inopérants, mais plutôt à certains articles du *Règlement sur la procédure de renouvellement*, lequel n'était pas visé à cette époque par les conclusions de la requête de l'intimé.

[62] Ainsi, le premier juge estime que la procédure de renouvellement des membres du TAQ n'offre pas à ceux-ci la garantie d'indépendance requise puisque le comité chargé de formuler une recommandation à ce sujet prend en compte des critères extrinsèques aux membres, tels les besoins du tribunal, ce qui constitue une « norme vague, basée sur des critères incertains, révisables à des fréquences variables, laissant une grande place à l'arbitraire ». De plus, la recommandation du comité ne lie pas le gouvernement et aucun mécanisme n'est prévu permettant à un membre dont le mandat n'a pas été renouvelé de contester cette décision. Le juge reproche également à la procédure le fait qu'un certain poids soit inévitablement accordé, lors du renouvellement d'un membre, à l'évaluation annuelle effectuée en vertu de l'annexe V du *Règlement sur la rémunération*, par le président du TAQ, étant donné que ce dernier siège également au comité chargé de recommander le renouvellement.

[63] Le premier juge conclut que « la combinaison d'un mandat initial relativement bref joint à un mécanisme de renouvellement aléatoire constitue la véritable menace à la garantie d'indépendance des membres du TAQ » (p. 159). Il souligne « [qu'il] faudrait avoir une conception désincarnée de toute réalité pour ne pas réaliser que l'ensemble de ces facteurs crée une situation de dépendance ou à tout le moins une perception certaine de dépendance » (p. 161). Sans en suggérer l'élimination ni, par contre, avancer de solution, il mentionne que le mécanisme de renouvellement doit être amélioré. Insistant sur le fait que « l'existence d'un mécanisme de renouvellement est souhaitable », il souligne que « la formule actuelle est aléatoire et ne permet pas de dégager les garanties nécessaires à l'indépendance judiciaire » et que « c'est la combinaison d'une période relativement brève jointe à un mécanisme de renouvellement insatisfaisant qui l'amène à conclure à l'illégalité des articles 46, 48 et 49 » *LJA* (id.). Il indique par ailleurs qu'il ne dispose pas d'éléments de preuve suffisants pour analyser l'article 47 *LJA*, ajoutant « qu'[il] est possible qu'un mandat pour une fin précise dans le temps, sans qu'il soit question de renouvellement, puisse soutenir le test de l'indépendance judiciaire » (id.).

[64] Le premier juge conclut sur cette question de l'inamovibilité en rappelant que son analyse de la nature et des caractéristiques du TAQ a « fait voir à quel point le TAQ s'apparente à une cour de justice » tandis que l'exercice de modulation a permis de reconnaître que « les garanties d'indépendance du TAQ tout comme son statut devaient se situer à cette extrémité du spectre qui avoisine les cours de justice », lui imposant alors de « retenir les compétences du TAQ qui commandaient le plus haut degré de garantie pour s'assurer d'une perception adéquate d'indépendance de l'institution » (p. 164).

#### *La sécurité financière*

[65] Abordant la question de la sécurité financière, le juge adresse encore une fois ses reproches, moins à l'article 56, al. 1 (1<sup>o</sup>) *LJA* comme tel, qui ne fait que prévoir le pouvoir réglementaire et qu'il déclare nul et inopérant, qu'aux critères d'évaluation prévus à l'annexe IV du *Règlement sur la rémunération*, bien qu'aucun article de ce règlement ou de ses annexes n'ait été alors visé par les conclusions de la requête de l'intimée.

[66] Ainsi, ayant mentionné que la structure législative et réglementaire semble à première vue satisfaire à la condition de la sécurité financière, le premier juge souligne cependant qu'en cette matière la crainte au sujet de l'indépendance judiciaire des membres du TAQ vient de la procédure d'évaluation annuelle prévue pour la révision de leur traitement. Celle-ci est effectuée par le président du TAQ ou l'un des vice-présidents qu'il désigne à partir des critères et des cotes d'évaluation prévus à l'annexe IV du *Règlement sur la rémunération*. Il s'arrête particulièrement sur les critères d'ordre qualitatif et quantitatif prévus aux paragraphes 1<sup>o</sup> a) et 2<sup>o</sup> b) de l'alinéa 1 de cette annexe et conclut que l'évaluation du rendement des membres du TAQ ne

500-09-009146-002

PAGE: 19

peut se faire qu'à partir d'un examen des décisions rendues, ce qui permet au président « d'envahir la sphère juridictionnelle du membre » (p. 166).

[67] Le premier juge conclut que cette évaluation ajoute au motif d'annulation des articles 48 et 49 *LJA* puisqu'elle est susceptible d'être utilisée pour des fins de renouvellement du mandat, d'autant plus qu'elle est réalisée par le président qui est aussi membre du comité de renouvellement. Il déclare donc l'article 56, al. 1 (1<sup>o</sup>) *LJA* inopérant, l'évaluation du membre étant susceptible d'influencer le comité. Étant donné cette déclaration d'inopérabilité de l'article 56, al. 1 (1<sup>o</sup>) habilitant le *Règlement sur la rémunération*, le premier juge ne se prononce pas sur la validité de l'article 57 *LJA*.

[68] Le premier juge déclare donc les articles 46, 48, 49 et 56, al. 1 (1<sup>o</sup>) *LJA* nuls, inopérants et sans effet, mais suspend les effets de cette déclaration d'invalidité pour une période de six mois, soit jusqu'au 16 juin 2000, pour laisser le temps au gouvernement de modifier les règlements précités et, le cas échéant, de soumettre à l'Assemblée nationale du Québec, pour adoption, les modifications législatives appropriées. Or, comme nous l'avons vu, la Procureure générale du Québec a plutôt décidé d'interjeter appel de ce jugement.

## VI LES PRÉTENTIONS DES PARTIES

### L'appelante

[69] Celle-ci soutient que le premier juge a erré en décidant que les membres du TAQ ne détiennent pas les garanties d'inamovibilité et de sécurité financière offrant le niveau d'indépendance requis par l'article 23 de la *Charte québécoise*.

[70] D'une part, le premier juge se serait trompé sur la nature même du TAQ. Même si celui-ci détient certains attributs des cours de justice, il posséderait toutes les caractéristiques d'un tribunal administratif : il est spécialisé, multidisciplinaire et n'a pas le pouvoir d'ordonner lui-même l'exécution forcée de ses décisions. Par ailleurs, ses règles de procédure sont simplifiées et il n'est pas assujéti aux règles de preuve applicables en matière judiciaire. Le TAQ ne serait donc pas un tribunal judiciaire, mais bien un véritable tribunal administratif. De plus, contrairement à ce que conclut le juge, les pouvoirs qui lui sont expressément conférés en vertu de l'article 74 *LJA* ne peuvent être qualifiés de pouvoirs inhérents. Quant à la présence d'une clause privative, il s'agit d'une caractéristique propre des tribunaux administratifs.

[71] D'autre part, en ce qui concerne le statut des membres, l'appelante souligne d'abord que la durée du mandat qui leur est conféré n'a aucun impact sur leur inamovibilité. Le premier juge n'aurait donc pas dû déclarer nul et inopérant l'article 46 *LJA*. Quant au renouvellement du mandat, elle est d'avis que, dans la mesure où le juge s'en prend essentiellement à la procédure prévue à cette fin par les articles 15, 27,

500-09-009146-002

PAGE: 20

28 et 29 du *Règlement sur la procédure de renouvellement*, il n'aurait pas dû, non plus, déclarer nuls et inopérants les articles 48 et 49 *LJA* qui sont relativement neutres. Selon l'appelante, seules les dispositions législatives ou réglementaires contraires à la Constitution doivent être écartées. Elle ajoute qu'en vertu de la *LJA*, la charge du membre est à l'abri des ingérences du gouvernement puisque les membres sont nommés durant bonne conduite pour un terme fixe et qu'ils ne peuvent être destitués que pour un motif déterminé et après avoir eu l'occasion de se faire entendre.

[72] L'appelante souligne ensuite, concernant la sécurité financière des membres du TAQ, que le premier juge a erré en déclarant nul et inopérant l'article 56, al. 1 (1<sup>o</sup>) *LJA* qui ne fait qu'habiliter le pouvoir réglementaire, alors qu'il adresse plutôt ses reproches aux critères d'évaluation prévus à l'annexe IV du *Règlement sur la rémunération*. L'appelante prend soin, toutefois, de préciser qu'à son avis ces critères assurent aux membres la non-ingérence du gouvernement dans leur droit au traitement.

[73] L'appelante ajoute finalement que toutes ces questions concernant l'inamovibilité et la sécurité financière ont été examinées par notre Cour dans l'arrêt *Montambeault c. Brazeau* ([1996] CALP 1795 (C.A.), autorisation de pourvoi à la C.S.C refusée, [1997] 3 R.C.S. xii) [ci-après *Montambeault*] dont les conclusions auraient dû lier le premier juge.

### L'intimé

[74] Pour sa part, l'intimé soutient qu'étant donné les compétences et attributs du TAQ, le premier juge a eu raison de conclure que ses membres ne détiennent pas les garanties d'indépendance requises par l'article 23 de la *Charte québécoise*.

[75] L'intimé souligne d'abord que les conditions d'indépendance judiciaire énoncées dans l'arrêt *Valente c. R.* ([1985] 2 R.C.S. 673) [ci-après *Valente*] s'appliquent à tous les tribunaux, qu'ils soient judiciaires ou administratifs. Il reconnaît toutefois que ces conditions peuvent faire l'objet d'un exercice de modulation selon les compétences exercées par le tribunal. À son avis, en l'espèce, le premier juge a eu raison de conclure que les membres du TAQ doivent bénéficier d'un niveau de garantie plus élevé que celui généralement retenu pour les tribunaux administratifs puisque le TAQ a, parmi l'ensemble des tribunaux administratifs, un caractère unique : il est chargé de l'application de quelque quatre-vingts lois relevant de secteurs très diversifiés, il exerce des compétences jusqu'alors confiées à des cours de justice et il est un organisme unifonctionnel en raison de son rôle purement adjudicatif. De plus, le libellé très large de l'article 74 *LJA* permet de conclure qu'il exerce des pouvoirs inhérents. S'ajoute le fait que certains pouvoirs du TAQ sont des pouvoirs « de type clairement judiciaire, appartenant aux cours supérieures ». L'intimé soutient finalement que les motifs du premier juge sont bien fondés « puisque le TAQ n'exerce effectivement aucune fonction administrative ».

500-09-009146-002

PAGE: 21

[76] L'intimé plaide ensuite, en ce qui concerne le statut des membres du TAQ, que les articles 48 et 49 LJA ont une portée telle qu'ils contreviennent aux garanties d'indépendance requises. Puisque les membres du TAQ tranchent régulièrement des litiges mettant en cause le gouvernement, la procédure de renouvellement actuelle, fondée sur des normes vagues et des critères extrinsèques aux membres, fait craindre une intervention indue de la part du gouvernement. C'est donc à bon droit que le premier juge a déclaré nuls et inopérants tant l'article 46 concernant la durée de leur mandat que les articles 48 et 49 LJA établissant un mécanisme de renouvellement aléatoire. L'intimé est aussi d'avis que l'arrêt *Montambeault* n'est d'aucun secours puisque, comme l'a fait remarquer le premier juge, la juge Rousseau-Houle a précisé dans cet arrêt que la décision contestée avait déjà été rendue par la commissaire Godin au moment où la politique d'évaluation a été mise en place. De plus, en l'espèce, contrairement à la situation dans *Montambeault*, il ne s'agit pas d'examiner la conduite du président dans un cas donné, mais bien d'apprécier la crainte qu'une personne raisonnable pourrait avoir que la garantie d'indépendance reliée à la sécurité financière ne soit pas respectée. L'intimé soutient donc que le premier juge n'a pas erré en déclarant nul et inopérant l'article 56, al. 1 (1<sup>o</sup>) LJA puisque celui-ci permet de fixer le traitement individuel des membres du TAQ en fonction de l'évaluation qui peut être faite du rendement de chacun « à partir d'éléments entrant dans la sphère juridictionnelle du décideur ». À son avis, toutefois, le premier juge aurait dû, dans le cadre de l'exercice de modulation qu'il a effectué dans le contexte de l'article 23 de la *Charte québécoise*, analyser la sécurité financière des membres du TAQ à la lumière du *Renvoi sur les juges* qui réitère le principe de la fixation indépendante de la rémunération des juges.

### **L'intervenante**

[77] Finalement, se situant dans le contexte de la Constitution, l'intervenante plaide que les garanties d'indépendance que la Cour suprême a tirées du préambule de la Constitution dans le *Renvoi sur les juges* s'appliquent à tout organisme administrant la justice au sens de l'article 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, tel le TAQ. À son avis, ces garanties s'attachant davantage à la nature du pouvoir exercé qu'au tribunal qui l'exerce, le TAQ doit pouvoir en bénéficier d'autant plus qu'« il est impératif que le même degré d'indépendance soit requis de tout organisme qui exerce une fonction judiciaire à l'encontre du gouvernement ».

[78] Plus précisément, en ce qui concerne l'inamovibilité, d'une part, l'intervenante soutient que « la seule véritable condition d'existence de l'indépendance est l'inamovibilité sous bonne conduite ». À son avis, « le critère unique d'inamovibilité est désormais le même que celui des juges de la Cour supérieure, c'est-à-dire nomination jusqu'à l'âge de la retraite, sous bonne conduite, ce qui implique l'inconstitutionnalité des articles 46 à 49 LJA ». Cela est particulièrement vrai des articles 48 et 49 en vertu desquels la procédure de renouvellement est édictée car celle-ci ne prévoit pas que le gouvernement est lié par la recommandation du comité dont elle autorise la formation

500-09-009146-002

PAGE: 22

et qu'il n'existe aucun mécanisme de contrôle de cette décision, ni même de possibilité pour le membre de se faire entendre.

[79] En ce qui concerne la sécurité financière, d'autre part, l'intervenante plaide que le juge de première instance a erré en droit en refusant de reconnaître que les membres du TAQ devaient bénéficier pour la fixation de leur traitement de la garantie offerte par une commission indépendante « propre à dépolitiser les rapports entre le tribunal et le gouvernement tel que requis par le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* ». À son avis, notre Cour devrait donc, pour ce motif, déclarer inopérants les articles 56 et 57 *LJA*.

[80] Subsidiairement, par ailleurs, l'intervenante appuie généralement la position de l'intimé selon laquelle le premier juge aurait eu raison de décider que les membres du TAQ ne détiennent pas, sur les plans de l'inamovibilité et de la sécurité financière, les garanties objectives d'indépendance exigées par l'article 23 de la *Charte québécoise*.

[81] En ce qui concerne l'inamovibilité, elle ne conteste pas, toutefois, la durée des mandats. Par conséquent, elle ne réclame pas comme tel le maintien de la déclaration d'invalidité de l'article 46 *LJA* faite par le premier juge, mais s'en prend plutôt à la procédure de renouvellement des mandats qui prévoit qu'un représentant du ministre de la Justice siège au comité en recommandant le renouvellement et qui laisse au gouvernement lui-même, qui est appelé à comparaître devant le TAQ dans un grand nombre de litiges, la responsabilité ultime d'en décider.

[82] Pour ce qui est de la sécurité financière, l'intervenante plaide, par contre, que « contrairement à ce qu'affirme le juge Rochon en première instance, il est clair que [les] articles 56 et 57 laissent planer la possibilité pour l'exécutif d'exercer des pressions sur les membres ». On se rappelle que, pour le premier juge, la crainte à cet égard vient plutôt de la place que le *Règlement sur la rémunération* laisse au président du TAQ dans la procédure d'évaluation annuelle du rendement des membres. Selon l'intervenante, « la possibilité de modifier le traitement des membres par règlements, l'absence de tout cadre légal pour la fixation des augmentations de salaire institutionnelles du tribunal, la possibilité de réduire le traitement des membres en leur retirant arbitrairement une charge administrative et, enfin, le contrôle direct exercé par le président du tribunal sur le salaire des membres » sont autant de motifs qui devraient amener notre Cour à déclarer nuls et inopérants les articles 56 et 57 *LJA*.

[83] En réplique à l'intervenante, l'appelante soutient que le *Renvoi sur les juges* ne vise pas les tribunaux administratifs tel le TAQ, mais uniquement les cours de justice formant le pouvoir judiciaire de l'État. À son avis, les motifs du juge en chef Lamer reposent clairement sur « l'importance de rehausser le principe de la séparation des pouvoirs dans le contexte canadien afin de mieux protéger le pouvoir judiciaire ». De plus, l'insertion dans le *Règlement sur la rémunération*, des paramètres de la rémunération des membres du TAQ exclut toute possibilité de négociation individuelle. Le droit au traitement est ainsi à l'abri des ingérences arbitraires de l'exécutif.

## VII LES QUESTIONS EN LITIGE

[84] Le pourvoi soulève essentiellement deux questions :

- 1 **Le premier juge a-t-il erré en concluant qu'en matière d'indépendance judiciaire, les membres du TAQ doivent bénéficier d'un niveau de garantie moindre que celui retenu pour les tribunaux judiciaires dans le *Renvoi sur les juges*, mais plus élevé que celui généralement retenu pour les tribunaux administratifs en vertu de l'article 23 de la *Charte québécoise*?**
- 2 **Le premier juge a-t-il erré en concluant que les dispositions législatives et réglementaires en place n'offrent pas aux membres du TAQ le niveau de garantie requis par l'article 23 de la *Charte québécoise*?**

## VIII L'ANALYSE

- 1 **Le premier juge a-t-il erré en concluant qu'en matière d'indépendance judiciaire, les membres du TAQ doivent bénéficier d'un niveau de garantie moindre que celui retenu pour les tribunaux judiciaires dans le *Renvoi sur les juges*, mais plus élevé que celui généralement retenu pour les tribunaux administratifs en vertu de l'article 23 de la *Charte québécoise*?**

[85] Pour répondre à cette question, il faut d'abord examiner les principes développés par la Cour suprême en matière d'indépendance judiciaire. Ces principes étant établis, il faudra ensuite déterminer si l'indépendance des membres du TAQ doit être appréciée en fonction des garanties tirées du préambule de la Constitution dans le *Renvoi sur les juges* ou si elle ne doit pas plutôt être examinée dans le cadre d'un exercice de modulation effectué sous l'article 23 de la *Charte québécoise*.

### 1.1 Les principes développés par la Cour suprême en matière d'indépendance judiciaire.

[86] Le cadre d'interprétation de la garantie d'indépendance judiciaire a été établi pour la première fois par la Cour suprême dans *Valente*, puis précisé au fil des ans, notamment dans le récent *Renvoi sur les juges*.

[87] Dans *Valente*, alors qu'il analyse l'indépendance judiciaire d'un juge de la Cour provinciale (division criminelle) d'Ontario pour les fins de l'alinéa 11 d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* (Partie 1 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c. 11) [ci-après *Charte canadienne*], le juge Le Dain, au nom de la Cour, en établit les trois conditions



500-09-009146-002

PAGE: 24

objectives essentielles : l'inamovibilité, la sécurité financière et l'indépendance institutionnelle.

[88] Soulignant d'abord que « l'inamovibilité, de par l'importance qui y a été attachée traditionnellement, doit être considérée comme la première [de ces] conditions essentielles » (à la p. 694), le juge Le Dain précise qu'elle exige (à la p. 698) :

[...] que le juge ne puisse être révoqué que pour un motif déterminé, et que ce motif fasse l'objet d'un examen indépendant et d'une décision selon une procédure qui offre au juge visé toute possibilité de se faire entendre. L'essence de l'inamovibilité [...], que ce soit jusqu'à l'âge de la retraite, pour une durée fixe ou pour une charge *ad hoc*, est que la charge soit à l'abri de toute intervention discrétionnaire ou arbitraire de la part de l'exécutif ou de l'autorité responsable des nominations. [Je souligne.]

[89] Passant ensuite à la sécurité financière, le juge Le Dain déclare (à la p. 706) :

L'essentiel, à mon avis, est que le droit du juge de cour provinciale à un traitement soit prévu par la loi et qu'en aucune manière l'exécutif ne puisse empiéter sur ce droit de façon à affecter l'indépendance du juge pris individuellement. [Je souligne.]

[90] Abordant enfin l'indépendance institutionnelle, le juge Le Dain indique qu'elle réside dans le « contrôle par le tribunal des décisions administratives qui portent directement et immédiatement sur l'exercice des fonctions judiciaires » (à la p. 712).

[91] Dans le *Renvoi sur les juges*, le juge en chef Lamer, au nom de la majorité, précise toutefois que ce dernier aspect de l'indépendance judiciaire est mieux rendu par l'expression « indépendance administrative » qu'il ne faut pas confondre avec celle d'« indépendance institutionnelle » qui a une toute autre signification. Il y explique, en effet, que les « trois caractéristiques essentielles » de l'indépendance judiciaire doivent être distinguées de ce qu'il appelle les « deux dimensions » de l'indépendance judiciaire : « l'indépendance individuelle d'un juge et l'indépendance institutionnelle ou collective de la cour ou du tribunal auquel le juge appartient » (aux pp. 81-82) (soulignements dans l'original). À son avis (à la p. 82) :

[...] les caractéristiques essentielles de l'indépendance de la magistrature et les dimensions de cette indépendance sont deux concepts très différents. [...] L'inamovibilité, la sécurité financière et l'indépendance administrative forment, ensemble, l'indépendance de la magistrature. Par contraste, les dimensions de cette indépendance indiquent lequel – du juge pris individuellement ou de la cour ou du tribunal auquel il appartient – est protégé par une caractéristique essentielle donnée. [Je souligne.]

Il ajoute que cette distinction conceptuelle (aux pp. 82-83) :

[...] tend à indiquer qu'il est possible qu'une caractéristique essentielle ait à la fois une dimension individuelle et une dimension institutionnelle ou collective. [...] Par exemple, l'inamovibilité peut avoir une dimension collective ou institutionnelle [...], alors] que la sécurité financière a à la fois une dimension individuelle et une dimension institutionnelle ou collective [...] [L']indépendance administrative [pour sa part] ne s'attache qu'à la cour en tant qu'institution. [Soulignements dans l'original.]

[92] Cette distinction conceptuelle n'est pas nouvelle. Déjà, dans l'arrêt *Valente*, le juge Le Dain avait souligné que « l'indépendance judiciaire fait intervenir des rapports tant individuels qu'institutionnels » et en avait tiré la conséquence suivante (à la p. 687) :

Le rapport entre ces deux aspects de l'indépendance judiciaire est qu'un juge, pris individuellement, peut jouir des conditions essentielles à l'indépendance judiciaire, mais si la cour ou le tribunal qu'il préside n'est pas indépendant des autres organismes du gouvernement dans ce qui est essentiel à sa fonction, on ne peut dire qu'il constitue un tribunal indépendant.

[93] Dans le *Renvoi sur les juges*, le juge en chef Lamer signale toutefois que « [d]ans *Valente*, la Cour n'a traité que de la dimension individuelle de la sécurité financière » et s'est abstenue de trancher « la question de savoir si [celle-ci] a aussi une dimension collective ou institutionnelle » (à la p. 83), ce qu'elle ne peut, maintenant, éviter de faire. Ainsi que nous le verrons plus loin, le juge en chef, par la suite, répond affirmativement à cette question et s'emploie à définir les tenants et aboutissants de la dimension collective ou institutionnelle de la sécurité financière des juges dans le contexte constitutionnel canadien.

[94] Qu'elles visent à protéger le juge pris individuellement ou la cour à laquelle il appartient, il suffit pour l'instant de constater que les caractéristiques ou conditions objectives et essentielles de l'indépendance judiciaire ont, lorsqu'il s'agit d'une cour de justice ou d'un tribunal visé par l'alinéa 11 d) de la *Charte canadienne*, un caractère minimal, mais fixe (*Montambeault*, à la p. 1806, dans lequel la juge Rousseau-Houle reprend les propos formulés par Patrice Garant, *Droit administratif*, 4<sup>e</sup> éd., vol. 1, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1996, à la p. 214). Autrement dit, dans un tel cas, ces conditions « ne peuvent être modulées à la baisse » (Gilles Pépin, « La jurisprudence relative à l'indépendance judiciaire au Canada, depuis l'arrêt *Valente* », (1995) 55 R. du B. 313, à la p. 344) bien que leur respect puisse être assuré suivant une « norme souple » vu la diversité des tribunaux auxquels l'alinéa 11 d) s'applique (*R. c. Généreux*, [1992] 1 R.C.S. 259, aux pp. 284-285, juge en chef Lamer, au nom de la majorité).

[95] En revanche, lorsqu'il s'agit d'un tribunal administratif non visé par l'alinéa 11 d) de la *Charte canadienne*, mais soumis à l'exigence d'indépendance de l'article 23 de la *Charte québécoise* en raison des fonctions quasi judiciaires qu'il exerce, il y a lieu, selon la Cour suprême, « de faire preuve d'une plus grande souplesse » (2747-3174

500-09-009146-002

PAGE: 26

*Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919, à la p. 952, juge Gonthier) [ci-après *Régie des permis d'alcool*].

[96] Dans cette affaire, saisi de la question de savoir si la Régie des alcools, des courses et des jeux du Québec satisfait aux exigences de l'article 23 de la *Charte québécoise*, le juge Gonthier, au nom de la majorité (le juge L'Heureux-Dubé, quoiqu'elle soit d'accord avec le résultat auquel son collègue arrive, y parvient au moyen d'une analyse différente), reconnaît volontiers que « [l]es principes développés par la Cour en matière d'indépendance judiciaire doivent trouver application en vertu de l'article 23 de la *Charte* » (à la p. 961). Il fait toutefois une mise en garde (aux pp. 961-962) :

Là n'est pas dire, bien entendu, que les tribunaux administratifs auxquels cette disposition s'applique doivent se comparer en tout point aux cours de justice. Comme en matière d'impartialité, une certaine dose de flexibilité est de mise à l'endroit des organismes administratifs. Les motifs du juge Le Dain dans l'arrêt *Valente* laissent d'ailleurs place à la souplesse, d'une façon qui tient compte de la nature du tribunal et de l'ensemble des circonstances.

[...]

Il ne fait en effet pas de doute que les tribunaux administratifs n'auront pas nécessairement à présenter les mêmes garanties objectives relatives à l'indépendance que les cours supérieures.

[Je souligne.]

[97] À cet égard, le juge Gonthier rappelle que, l'année précédente, dans *C.P. Itée c. Bande indienne de Matsqui* ([1995] 1 R.C.S. 3), le juge en chef Lamer, statuant sur l'indépendance des tribunaux d'appel constitués par les bandes des premières nations pour entendre les contestations en matière d'évaluation foncière, a reconnu que les principes d'indépendance judiciaire énoncés dans l'arrêt *Valente* aux fins de l'alinéa 11 d) de la *Charte canadienne* s'appliquent aussi à un tribunal administratif lorsqu'il agit à titre d'organisme juridictionnel qui tranche des différends et détermine les droits des parties, mais a souligné que, dans un tel cas, leur application stricte ne se justifie pas toujours, ceux-ci devant être considérés (à la p. 51) :

[...] à la lumière des fonctions que remplit le tribunal [administratif] particulier dont il s'agit. Le niveau requis d'indépendance [...] dépendra de la nature du tribunal, des intérêts en jeu et des autres signes indicatifs de l'indépendance, tels les serments professionnels.

Parfois, un haut niveau d'indépendance s'imposera. Par exemple, lorsque les décisions du tribunal ont une influence sur le droit d'une partie à la sécurité de sa personne [...] une application plus stricte des principes énoncés dans l'arrêt *Valente* peut se justifier.

[98] A la suite d'une brève analyse de ces arrêts, la juge Rousseau-Houle de notre Cour, alors qu'elle cherchait à déterminer si les commissaires de la Commission d'appel des lésions professionnelles [CALP], maintenant désignée Commission des lésions professionnelles [CLP], bénéficient de garanties suffisantes pour assurer leur indépendance dans le respect de l'article 23 de la *Charte québécoise*, a conclu dans *Montambeault* que les « tribunaux pourront continuer à faire preuve d'une plus grande souplesse lorsqu'il s'agit d'appliquer les principes d'indépendance et d'impartialité aux tribunaux administratifs » (à la p. 1806). Je rappelle toutefois, à cet égard, cet avertissement du juge Gonthier dans l'arrêt *Régie des permis d'alcool*, suivant lequel « l'article 23 ne tolère pas l'existence d'organismes à propos desquels un observateur bien renseigné, à l'issue de l'analyse de tous les éléments pertinents, éprouverait des craintes raisonnables de partialité » (à la p. 962). Transposé en l'espèce, cela signifie qu'il faudrait, dans le cadre d'un exercice de modulation sous cet article, déterminer si une personne raisonnable, qui connaît la nature du TAQ, les intérêts qui y sont en jeu et les autres signes distinctifs de l'indépendance, pourrait craindre que les membres du TAQ ne soient pas indépendants.

[99] Mais je n'en suis pas encore là. Il me faut d'abord déterminer si, comme le soutient l'intervenante et contrairement à ce qu'en conclut le premier juge, l'indépendance judiciaire des membres du TAQ ne doit pas plutôt être évaluée en fonction des garanties que la Cour suprême a tirées du préambule de la Constitution dans le *Renvoi sur les juges*.

## **1.2 Le premier juge a-t-il erré en concluant que les membres du TAQ ne bénéficient pas des garanties d'indépendance retenues pour les tribunaux judiciaires dans le *Renvoi sur les juges*?**

[100] Bien que dans le *Renvoi sur les juges*, les pourvois aient été tranchés en vertu de l'alinéa 11 d) de la *Charte canadienne* qui « protège l'indépendance d'un large éventail de tribunaux exerçant une juridiction sur les personnes faisant l'objet d'une inculpation » (à la p. 64), le juge en chef Lamer, abordant « la question plus générale de l'assise constitutionnelle de l'indépendance de la magistrature » (à la p. 63), s'y dit d'avis, au nom de la majorité, « que l'indépendance de la magistrature est à l'origine un principe constitutionnel non écrit » (à la p. 63) (soulignement dans l'original) qui fait l'objet d'une « reconnaissance écrite » (à la p. 76) dans le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* (aux pp. 77-78) :

L'indépendance de la magistrature est une norme non écrite, reconnue et confirmée par le préambule de la Loi constitutionnelle de 1867. En fait, c'est dans le préambule, qui constitue le portail de l'édifice constitutionnel, que se trouve la véritable source de notre engagement envers ce principe fondamental.

Rappelant que les pourvois en cause « concernent les rapports constitutionnels que doivent entretenir les trois pouvoirs de l'État », il ajoute que « l'indépendance de la

500-09-009146-002

PAGE: 28

magistrature est une conséquence de la séparation des pouvoirs » (à la p. 87). Il en résulte, à son avis, que les juges nommés par les provinces à des cours n'exerçant pas une compétence pénale bénéficient aussi en vertu du système constitutionnel canadien de « certains aspects fondamentaux de l'indépendance de la magistrature » (*id.*).

[101] Analysant ensuite le lien entre le principe de la séparation des pouvoirs et les éléments de la sécurité financière institutionnelle ou collective des juges, le juge en chef indique que ce principe signifie « que les trois pouvoirs de l'État ne doivent, autant que possible, interagir que de certaines façons » (à la p. 90). S'agissant en l'espèce « des rapports entre la législature et l'exécutif, d'un côté, et la magistrature, de l'autre », ceux-ci « devraient être dépolitisés » (aux pp. 90, 91). Il conclut donc pour ce motif que la dimension institutionnelle de la sécurité financière requiert la mise sur pied d'une commission indépendante ayant pour rôle « de dépolitiser le processus de détermination des mesures visant à modifier ou à bloquer la rémunération des juges » (à la p. 94).

[102] En première instance, l'intimé s'est appuyé sur le *Renvoi sur les juges* pour soutenir que seule la mise en place d'une commission dépolitisée garantirait la sécurité financière des membres du TAQ. Le premier juge n'a pas retenu cet argument. À son avis, il ressort plutôt de cet arrêt que cette exigence constitutionnelle minimale vise nécessairement « une cour de justice ou un tribunal judiciaire ». Le TAQ, de l'aveu même de l'intimé, n'étant pas une cour de justice, on ne peut donc, selon le juge, lui appliquer intégralement les garanties énoncées dans le *Renvoi sur les juges*, lesquelles l'ont été dans le contexte de la Constitution. Celles-ci ne peuvent être considérées que dans le cadre d'un exercice de modulation sous l'article 23 de la *Charte québécoise*.

[103] Devant notre Cour, l'intervenante soutient que le juge a erré et que les garanties d'indépendance du TAQ doivent être appréciées dans le contexte constitutionnel canadien. Selon ses prétentions, les garanties du *Renvoi sur les juges*, notamment l'exigence d'une commission indépendante, s'appliquent intégralement au TAQ. De plus, tout en reconnaissant que la Cour suprême ne s'est pas prononcée dans cet arrêt sur la dimension institutionnelle de l'inamovibilité, l'intervenante soutient qu'il découle des principes généraux qui y sont énoncés que les membres du TAQ devraient pouvoir bénéficier de l'occupation de leur poste durant bonne conduite. Bien qu'elle ne plaide pas clairement que le TAQ soit une cour de justice, elle affirme essentiellement que la portée du préambule de la Constitution s'étend à tous les tribunaux administratifs créés sous le paragraphe 92 (14) de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui, comme le TAQ, exercent des fonctions judiciaires importantes et que, par conséquent, ceux-ci doivent bénéficier pleinement des garanties d'indépendance judiciaire. En toute logique, si le législateur décide de transférer au TAQ un certain nombre de pouvoirs judiciaires importants, il doit, en contrepartie, respecter l'indépendance de la magistrature.

[104] Pour trancher cette question, il faut d'abord rappeler que, dans notre droit, ce qui distingue fondamentalement les tribunaux administratifs du pouvoir judiciaire de l'État, c'est l'incapacité des premiers à déclencher eux-mêmes, à l'égard de leurs décisions,

500-09-009146-002

PAGE: 29

les procédures d'exécution de droit commun : l'action pénale et l'action civile, accompagnée ou non d'une injonction. En effet, dans notre système de justice qui participe, à cet égard, à la tradition britannique, les tribunaux administratifs, du fait de leur détachement des tribunaux judiciaires, ne peuvent mettre leurs décisions à exécution forcée. Ainsi que l'explique le professeur Yves Ouellette (*Les tribunaux administratifs au Canada, preuve et procédure*, Montréal, Éd. Thémis, 1997), « [d]ans un système issu du droit britannique, seule une cour de justice possède la compétence inhérente pour forcer l'exécution de ses décisions et c'est là le trait essentiel d'une cour » (aux pp. 10-11), (je souligne). De sorte qu'à son avis, « tant qu'il n'utilise pas la coercition pour se faire justice » un tribunal administratif « peut agir judiciairement à certains égards, sans pour autant devenir une cour de justice » (à la p.10).

[105] Or, tel que je l'ai mentionné au paragraphe [38], le TAQ ne possède aucunement le pouvoir d'ordonner, de sa seule autorité, l'exécution forcée de ses décisions. Celle-ci n'est possible que par le dépôt de ses décisions au greffe du tribunal judiciaire compétent. De même, bien que le TAQ puisse être outragé, ses membres n'ont pas le pouvoir de sanctionner l'outrage ex facie [voir paragraphe [41]]. Dans les deux cas, le TAQ a besoin de l'aide des tribunaux judiciaires. À cela s'ajoute qu'il est composé de membres provenant de milieux diversifiés qui ne sont pas nécessairement des juristes et que la *LJA* précise, quoique cet élément ne soit pas déterminant, que le TAQ fait partie de « l'ordre administratif » (*LJA* art. 9).

[106] Tous ces éléments démontrent, à mon avis, que, malgré ses nombreux pouvoirs judiciaires et sa fonction exclusivement juridictionnelle, le TAQ ne fait pas partie du pouvoir judiciaire de l'État dans le contexte constitutionnel canadien. Il n'est pas une cour de justice, mais bien un tribunal administratif.

[107] Vu cette conclusion, il n'est donc pas possible, en me situant dans un strict contexte constitutionnel, d'appliquer au TAQ les garanties tirées du préambule de la Constitution dans le *Renvoi sur les juges* puisqu'il me paraît clair, pour les raisons suivantes, que celui-ci vise uniquement les cours de justice constituant le pouvoir judiciaire de l'État.

[108] Certes, l'intervenante s'appuie grandement sur le texte du *Renvoi sur les juges* pour asseoir son argument selon lequel tous les tribunaux exerçant des pouvoirs judiciaires doivent bénéficier des garanties d'indépendance requises par le préambule de la Constitution. Elle soutient à ce sujet que les propos du juge en chef Lamer sont déterminants lorsqu'il affirme, par exemple, que l'article 11 d) atteste « l'existence d'un principe général d'indépendance de la magistrature qui s'applique à tous les tribunaux, sans égard au type d'affaires qu'ils entendent » (à la p. 77) (je souligne), ou encore lorsqu'il énonce que « la compétence des provinces sur les « tribunaux », au sens du paragraphe 92 (14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, comporte une limitation implicite, savoir l'interdiction de miner l'indépendance de ceux-ci » (à la p. 77) (je souligne). Bien qu'elle ait reconnu à l'audience que le TAQ n'est pas un tribunal visé par l'alinéa 11 d) de la *Charte canadienne*, l'intervenante prend prétexte que cet arrêt

500-09-009146-002

PAGE: 30

ne recherche pas les sources de l'indépendance de la magistrature dans les seuls textes constitutionnels, mais aussi dans des sources supplémentaires non écrites auxquelles renvoie le préambule, pour soutenir que le terme « tribunaux » qu'il utilise ne se limite pas aux seules cours de justice, mais s'étend aux tribunaux administratifs exerçant des pouvoirs de nature judiciaire. À mon avis, elle a tort.

[109] D'une part, rappelons que les questions adressées à la Cour suprême par les provinces concernées visaient uniquement l'indépendance des juges de cours provinciales au sens de l'alinéa 11 d) de la *Charte canadienne*. C'est donc dans ce cadre précis qu'il faut interpréter les propos du juge en chef Lamer lorsqu'il exprime la nécessité d'étendre la protection constitutionnelle du préambule à tous les « tribunaux » et non aux seules cours supérieures. À cet égard, il appuie particulièrement sa conclusion sur la place occupée par les « tribunaux » dans le système constitutionnel canadien. Rappelant que dans ce système « l'État est composé de trois pouvoirs – le législatif, l'exécutif et le judiciaire – », il affirme que les « tribunaux sont un élément fondamental de la compréhension du constitutionnalisme » (à la p. 77) et qu'il y a lieu de les mettre à l'abri de l'ingérence de la législature au même titre que les institutions politiques. Il nous renvoie, à cet égard, à son opinion distincte dans *Cooper c. Canada (CDP)* ([1996] 3 R.C.S. 854, aux pp. 871-873) dans laquelle il a déjà eu l'occasion d'affirmer le caractère fondamental de l'existence d'un pouvoir judiciaire.

[110] D'autre part, l'exigence même d'une commission indépendante dans le processus de la fixation des traitements des juges, qui découle de la dimension institutionnelle de la sécurité financière, est aussi, selon le juge en chef Lamer, « inextricablement lié à la séparation des pouvoirs » (*Renvoi sur les juges*, à la p. 90). Elle émane de « l'impératif constitutionnel qui veut que, autant que possible, les rapports entre le judiciaire et les deux autres pouvoirs de l'État soient dépolitisés » (à la p. 88; voir également aux pp.90 et 94).

[111] J'ajoute que dans le récent arrêt *Commission canadienne des droits de la personne c. Association canadienne des employés de téléphone et autres* (24 mai 2001, A-698-00, 2001 CAF 161, en ligne : Décisions de la Cour fédérale du Canada, <<http://decisions.fct-cf.gc.ca/cf/2001/2001caf161.html>>), où se posait la question de l'indépendance institutionnelle du Tribunal canadien des droits de la personne, le juge Stone, au nom de la Cour d'appel fédérale, a conclu dans le même sens (au paragr. 30) :

Il semble que la raison à la base de la distinction effectuée entre l'indépendance des tribunaux judiciaires et celle des tribunaux administratifs vient du fait que la source de ces garanties est différente. Dans le *Renvoi relatif aux juges de la cour provinciale*, [...] au paragraphe 138, le juge en chef Lamer a conclu que l'indépendance judiciaire découlait du principe constitutionnel fondamental de la séparation des pouvoirs. Par contre, il semblerait que les tribunaux administratifs soient le prolongement du pouvoir exécutif fédéral. L'indépendance institutionnelle que doivent offrir les tribunaux administratifs

500-09-009146-002

PAGE: 31

découle du droit à une audition équitable garanti par la common law et les règles de justice naturelle ou par l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*. [Italique dans l'original.]

[112] Il est donc clair, à mon avis, selon le *Renvoi sur les juges*, que les garanties tirées du préambule s'appliquent aux seuls tribunaux constituant le pouvoir judiciaire de l'État, dont ne fait pas partie un tribunal administratif, tel le TAQ. Ce dernier étant étranger au pouvoir judiciaire de l'État, il est dès lors impossible de lui appliquer de façon automatique les garanties d'indépendance énoncées dans le contexte constitutionnel bien précis du *Renvoi sur les juges*. Ce qui ne veut pas dire toutefois que, lors d'une analyse sous l'article 23 de la *Charte québécoise*, certains principes énoncés dans cet arrêt ne puissent être adaptés aux tribunaux administratifs.

[113] Pour tous ces motifs, je réponds négativement à la question 1.2.

[114] Il est donc nécessaire, comme l'a fait le premier juge, d'analyser l'indépendance judiciaire des membres du TAQ dans le contexte de l'article 23 de la *Charte québécoise* et déterminer si, comme le prétend l'appelante et aussi de façon subsidiaire l'intervenante, il a erré en concluant que ceux-ci doivent bénéficier d'un niveau de garantie plus élevé que celui généralement retenu pour les tribunaux administratifs en vertu de cet article.

### **1.3 Le premier juge a-t-il erré en concluant que les membres du TAQ doivent bénéficier d'un niveau de garantie plus élevé que celui généralement retenu pour les tribunaux administratifs en vertu de l'article 23 de la *Charte québécoise*?**

[115] Ayant établi que le TAQ est un tribunal administratif qui, à ce titre, ne fait pas partie du pouvoir judiciaire de l'État, il faut maintenant déterminer si le premier juge a eu raison, au terme de son analyse portant sur la nature de ce Tribunal et sur l'ensemble de son mode de fonctionnement, de conclure que celui-ci se situe, sur le large spectre des tribunaux administratifs, à l'extrémité supérieure qui avoisine les cours de justice, positionnement qui exige une modulation à la hausse du niveau de garantie généralement retenu pour les tribunaux administratifs en vertu de l'article 23 de la *Charte québécoise*.

[116] J'adopte à cette fin la démarche suivie par le premier juge qui a relevé des indices favorisant cette conclusion sous chacun des six aspects principaux suivants :

- La notion classique de tribunal administratif
- Les attributs et le mode de fonctionnement
- Les pouvoirs
- Les compétences
- Les parties en cause ou les intérêts en jeu
- Les membres.



500-09-009146-002

PAGE: 32

[117] En cours de route, je ferai à l'égard de ces indices certaines mises au point qui, dans la mesure où elles les nuancent ou même parfois les écartent, favorisent une meilleure compréhension de la véritable nature du TAQ et du niveau d'indépendance requis.

### 1.3.1 La notion classique de tribunal administratif

[118] L'appelante plaide que le premier juge a erré en tirant de la restriction faite au TAQ de ne pas décider pour des motifs de convenance ou d'opportunité administrative une première indication de sa nature véritable. À son avis, l'attribution d'une fonction discrétionnaire n'est pas une caractéristique fondamentale des tribunaux administratifs, cette notion ayant évolué en droit canadien pour inclure maintenant tout organisme exerçant uniquement des fonctions juridictionnelles. Ainsi, un tribunal administratif n'a pas à exercer une fonction de régulation accessoire à sa fonction juridictionnelle pour participer à la réalisation de programmes économiques et sociaux. D'ailleurs, certains des organismes abolis dont les compétences sont maintenant exercées par le TAQ exerçaient auparavant des fonctions exclusivement juridictionnelles. Le premier juge errerait donc non seulement lorsqu'il conclut que le TAQ s'éloigne de la notion classique de « tribunal administratif », mais aussi lorsqu'il affirme que celui-ci est dépouillé de toute mission économique ou sociale. En réalité, le TAQ ne peut substituer son appréciation à celle de l'autorité décisionnelle sur les aspects relevant de la convenance ou de l'opportunité qu'à l'occasion de cinq recours seulement; il serait donc faux d'affirmer que l'on a exclu de sa compétence toute matière relevant de la convenance ou de l'intérêt public.

[119] À mon avis, le premier juge n'a pas erré dans son analyse des fonctions exercées par le TAQ lorsqu'il a conclu que ce dernier ne répondait pas à la notion classique de tribunal administratif. Ainsi que je l'ai mentionné plus haut, cet examen visait à situer le TAQ sur le large spectre des tribunaux administratifs, partant d'une simple commission de régulation à un tribunal s'approchant d'une cour de justice, dans le but ultime d'établir le niveau d'indépendance requis de ses membres. Cette démarche était d'autant plus pertinente que la Cour suprême a affirmé, dans l'arrêt *Newfoundland Telephone Co. Ltd. c. Newfoundland (Public Utilities Board)* ([1992] 1 R.C.S. 623, juge Cory), alors qu'elle statuait sur l'impartialité des membres du Board of Commissioners of Public Utilities, que le critère approprié à cet aspect de l'équité procédurale n'avait pas « à être aussi sévère dans le cas de la Commission en cause, qui traite de questions de principe [policy matters], qu'il le serait dans le cas d'une commission remplissant des fonctions purement juridictionnelles » (aux pp. 644-645).

[120] En réalité, loin de conclure que seuls les organismes exerçant une fonction de régulation font partie de la grande famille des tribunaux administratifs, le premier juge reconnaît que la conception qu'on s'en fait a évolué pour y inclure désormais des organismes qui, comme le TAQ, ont pour unique fonction de statuer sur des recours en se fondant sur des normes légales objectives. C'est justement dans la mesure où ce

500-09-009146-002

PAGE: 33

caractère unidimensionnel du *TAQ* le dissocie de tout organisme administratif ayant à la fois une dimension administrative et juridictionnelle que le premier juge y voit une première indication de sa nature véritable.

[121] Bien que le raffinement des structures administratives ait entraîné la création de plus en plus fréquente de tribunaux administratifs à seule fonction d'adjudication, il n'en demeure pas moins, ainsi que le rappelait notre Cour dans l'arrêt *Commission des transports c. Québec (Tribunal administratif)* (31 octobre 2000, Montréal, 500-09-008975-997, J.E. 2000-2100; REJB 2000-20741, au paragr. 38, juge Chamberland, en ligne : Répertoire électronique de jurisprudence du Barreau, <http://rejb.cedrom-sni.qc.ca>) [ci-après *Commission des transports*], que « l'usage d'une fonction discrétionnaire est une caractéristique fondamentale des tribunaux administratifs par rapport aux tribunaux judiciaires ». Elle reprenait en cela le point de vue énoncé par le juge Dickson dans *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle* ([1981] 1 R.C.S. 714, aux pp. 743-745).

[122] En l'espèce, sauf peut-être dans un cas – lorsque la section des affaires sociales, désignée comme Commission d'examen au sens de l'article 672.38 C.cr., apprécie la « nécessité de protéger le public » (voir paragraphe [29]) – le *TAQ* ne s'est pas vu confier « l'usage d'une fonction discrétionnaire » en dehors de l'appréciation normale qu'il doit faire du droit et des faits dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle. En tant que tribunal d'appel statuant sur des recours formés contre les décisions d'autorités ou d'organismes surspécialisés, le *TAQ* ne participe pas directement comme tel à une mission économique ou sociale. Il se distingue donc de tous les organismes administratifs qui disposent de pouvoirs de surveillance et de réglementation d'un secteur d'activités et qui ont constamment à apprécier des normes subjectives à l'occasion de leur fonction juridictionnelle.

[123] Dans les circonstances, force est de conclure que le premier juge, bien qu'il reconnaisse que cet élément n'est pas en soi concluant, n'a pas erré en soulignant que la fonction exclusivement juridictionnelle du *TAQ*, presque totalement dépouillée de la discrétion propre au pouvoir administratif, donne un premier indice de son statut sur le spectre des tribunaux administratifs. Sans qu'elle n'en fasse une cour de justice, cette fonction le distingue des autorités administratives ordinaires et contribue à le situer à un niveau élevé sur le large éventail des tribunaux administratifs.

### **1.3.2 Les attributs et le mode de fonctionnement**

[124] Selon l'appelante, le premier juge aurait erré en concluant que le *TAQ* possède des pouvoirs inhérents qui le distinguent des tribunaux administratifs ordinaires. De plus, il en aurait mal apprécié le mode de fonctionnement puisque, contrairement aux cours de justice, ses règles de procédure sont dénuées de formalisme et visent à en assurer l'accessibilité, une caractéristique propre aux tribunaux administratifs. Le premier juge aurait donc erré en concluant que ce n'est certainement pas au chapitre

500-09-009146-002

PAGE: 34

de ses attributs et de son mode de fonctionnement que le TAQ se distingue des cours de justice.

[125] À mon avis, l'appelante a raison, d'une part, de soutenir que le TAQ ne possède pas de pouvoirs inhérents. Ses membres ne disposent en effet que des pouvoirs qui leur sont conférés par la LJA, tels les pouvoirs des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*. Ainsi, lorsque la LJA leur accorde en outre « tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de leurs fonctions » (art. 74, al. 2), cette attribution, bien que très large, n'est pas moins accordée expressément par celle-ci. Il ne s'agit donc pas de pouvoirs inhérents. Je souligne d'ailleurs que la Commission des affaires sociales, dont le TAQ exerce maintenant la compétence, bénéficiait d'une semblable délégation de pouvoirs (*Loi sur la Commission des affaires sociales*, L.R.Q. c. C-34, article 23 (1)) [ci-après LCAS].

[126] L'intimé propose qu'à défaut d'être prévus nommément, les pouvoirs ainsi attribués auraient un caractère « inhérent ». Cette proposition ne peut être retenue. Dans l'arrêt *Radio-Canada c. Commission de police du Québec* ([1979] 2 R.C.S. 618), le juge Beetz, statuant sur l'impact de l'attribution aux membres de la Commission de police des pouvoirs et de l'immunité d'un juge de la Cour supérieure, établit clairement que « [c]ontrairement à certaines cours de justice, [cette] Commission [...] ne possède aucun pouvoir inhérent. Elle ne dispose que des pouvoirs qui lui sont conférés par des textes de loi » (à la p. 639). Il ajoute (*id.*) :

Si l'on éprouvait quelque doute à ce sujet, il suffirait pour le dissiper de référer à ce que dit le juge Pigeon, parlant pour la majorité de cette Cour dans *P.G. du Qué. et Keable c. P.G. du Can.* [1979] 1 R.C.S. 218], plus particulièrement aux pp. 249 et 250 :

Puisqu'un commissaire n'a que des pouvoirs limités, il ne possède aucune compétence inhérente, à la différence des cours supérieures qui ont une compétence dans toutes matières de droit fédéral ou provincial à moins d'exclusion expresse. C'est en vertu de cette compétence inhérente que les cours supérieures ont un pouvoir général de surveillance sur les organismes fédéraux et provinciaux, comme le déclare l'arrêt *Three Rivers Boatman*, [1969] R.C.S. 607.

[127] Ainsi, comme le souligne M<sup>e</sup> Karim Benyekhlef (« La notion de cour d'archives et les tribunaux administratifs », (1988) 22 R.J.T. 61), « cette technique législative qui consiste à confier à un tribunal administratif les pouvoirs d'une cour supérieure au regard de la procédure, de l'assignation et de la contraignabilité des témoins, ne peut remplacer adéquatement le statut de cour d'archives en ce qui touche la juridiction inhérente » (à la p. 79); cette juridiction est plutôt intimement reliée au statut particulier d'une cour, habituellement celui de Cour supérieure. Bien entendu, les cours ou tribunaux inférieurs qui possèdent le statut de cour d'archives bénéficient d'une juridiction inhérente plus restreinte et limitée que celle des cours supérieures. Ils ont

essentiellement le pouvoir de contrôler le déroulement des procédures, de maintenir l'ordre dans la salle d'audience et de sanctionner l'outrage *in facie* (*Re Samson and The Queen*, [1975] 50 D.L.R. (3<sup>d</sup>) 365 (N.S.S.C.)). Ainsi, dans la mesure où la *LJA* ne reconnaît pas formellement au *TAQ* le statut de cour d'archives, il ne peut détenir d'autres pouvoirs que ceux qui lui sont attribués par la loi. Ce n'est donc pas parce que l'article 74, al. 2, est rédigé en termes larges qu'il lui confère des « pouvoirs inhérents ».

[128] En ce qui concerne, d'autre part, le mode de fonctionnement du *TAQ*, l'appelante soutient également avec raison que ce dernier n'emprunte pas toujours le formalisme des cours de justice dont il se distingue, ce qui ressort d'ailleurs des paragraphes [36] et [37] ainsi que [104] et [105].

[129] Malgré ces mises au point, il n'en demeure pas moins que dans l'ensemble, le *TAQ*, en raison de la fonction exclusivement juridictionnelle qui lui est confiée, utilise principalement des formes et une procédure qui s'apparentent à celles des tribunaux judiciaires. Notre Cour l'a d'ailleurs récemment reconnu dans *Commission des transports du Québec* en soulignant que le *TAQ* « utilise des moyens exclusivement judiciaires d'appliquer la loi » (au paragr. 39). De ce point de vue, le juge n'a pas eu tort, à mon avis, d'y voir un indice d'une exigence élevée d'indépendance.

### 1.3.3 Les pouvoirs

[130] L'appelante plaide que les pouvoirs du *TAQ* n'ont rien d'exceptionnels en ce sens qu'ils sont les mêmes que ceux qui appartenaient auparavant aux organismes abolis dont il exerce maintenant les compétences. Elle ajoute que la clause privative et les droits d'appel prévus aux articles 158 et 159 *LJA* n'ont rien, non plus, de particulièrement remarquable puisque plusieurs de ces organismes bénéficiaient de clauses identiques et que les droits d'appel alors prévus à la Cour du Québec ont tous été maintenus. Le premier juge n'aurait donc pas dû y voir d'indice favorisant un rehaussement des garanties d'indépendance des membres du *TAQ*.

[131] L'intimé rappelle d'abord que le *TAQ* bénéficie d'une clause privative semblable à celle protégeant le Tribunal des droits de la personne dont les membres sont des juges de la Cour du Québec (*Charte québécoise*, art. 109), mais répond surtout que l'appelante omet de mentionner que, suivant les articles 112 et 133 *LJA*, le *TAQ* peut statuer sur toute question constitutionnelle nécessaire à l'exercice de sa compétence de même que sur une demande de secret administratif (art. 308 C.p.c.) Ajoutant que celui-ci est également investi du pouvoir d'ordonner le sursis d'exécution d'une décision contestée (art. 107 *LJA*), il souligne que ce sont surtout ces trois pouvoirs, normalement réservés aux tribunaux judiciaires, qui ont incité le juge à rehausser le niveau d'indépendance requis.

[132] L'intimé a raison, à mon avis, d'insister sur l'importance d'un tel cumul de pouvoirs. En effet, à l'exception de la Chambre de l'expropriation, aucun des cinq

500-09-009146-002

PAGE: 36

organismes abolis dont le *TAQ* exerce maintenant les compétences n'avait le pouvoir de statuer sur une question constitutionnelle ou d'évaluer les motifs d'une demande de secret administratif. Je rappelle également que pour aucun de ces organismes il n'était prévu qu'une personne qui contrevenait à une décision ou à une ordonnance exécutoire de l'organisme commettait un outrage à celui-ci comme c'est maintenant le cas pour le *TAQ*. Il s'agit donc, contrairement à ce que soutient l'appelante, de pouvoirs et d'attributs dont le cumul est tout à fait nouveau et, par conséquent, unique parmi l'ensemble des tribunaux administratifs québécois.

[133] Bien que rien ne s'oppose à ce que l'un ou l'autre de ces pouvoirs soit attribué expressément à un tribunal administratif, il est reconnu que ceux-ci relèvent généralement des cours de justice, principalement des cours supérieures, et que ce n'est que de façon accessoire ou exceptionnelle qu'un tribunal administratif en est investi. L'octroi de tels pouvoirs nettement judiciaires à un même tribunal administratif est donc un élément significatif et représente bien, tel que l'affirme le premier juge, la conception originale que se fait le législateur du *TAQ*. Le juge a donc eu raison, à mon avis, d'y voir un élément important à considérer dans l'analyse de la nature véritable du *TAQ* et du niveau d'indépendance requis de ses membres.

[134] Il en va autrement, à mon avis, de la clause privative et des droits d'appel.

[135] D'une part, l'appelante a raison de rappeler que la clause privative dont bénéficie le *TAQ* n'a rien d'inhabituelle. Il s'agit d'une disposition devenue en quelque sorte standard dans les lois du Québec constitutives de tribunaux administratifs depuis l'arrêt de la Cour suprême dans *Crevier c. Québec (PG)* ([1981] 2 R.C.S. 220). D'ailleurs, il est révélateur que trois des organismes abolis et dont le *TAQ* exerce maintenant les compétences, soit la Commission des affaires sociales, le Bureau de révision en immigration et la Commission de protection du territoire agricole, possédaient une clause identique (*LCAS*, art. 14; *Loi sur l'immigration au Québec*, L.R.Q. c. I-0.2 art. 36; *LPTAA*, art. 17). De même, d'autres organismes actuels telles la Régie du logement (*Loi sur la Régie du logement*, L.R.Q. c. R-8.1, art. 18), la Régie des alcools, des courses et des jeux (*LRACJ*, art. 40) et la Commission des lésions professionnelles (*Loi sur les maladies professionnelles et les accidents du travail*, L.R.Q. c. A-3.001, art. 429.59) [ci-après *LATMP*] bénéficient d'une telle clause.

[136] D'autre part, les droits d'appel à la Cour du Québec des décisions d'organismes dont le *TAQ* exerce maintenant les compétences, qui existaient avant que le *TAQ* soit institué, ont effectivement tous été maintenus. Il est vrai que ceux-ci sont toutefois très restreints et que les décisions du *TAQ* ont ainsi un caractère quasi-définitif accentuant sa mission juridictionnelle. Cependant, la finalité des décisions est une caractéristique des tribunaux administratifs. De plus, il ne faut pas oublier que ces décisions sont en tout temps, malgré la clause privative, soumises au pouvoir de contrôle et de surveillance de la Cour supérieure suivant les principes développés à cette fin par les tribunaux. Dans *Commission des transports du Québec*, (au paragr. 42), notre Cour a eu à se pencher sur la norme de contrôle applicable à une décision rendue par la

500-09-009146-002

PAGE: 37

section des affaires économiques du *TAQ*, dénuée de tout droit d'appel, qui statuait elle-même sur un recours formé contre une décision de la Commission des transports du Québec en matière de révocation de permis de transport par taxi. Soulignant que le législateur « n'a pas voulu assujettir ce type de question, dans tous les cas, au pouvoir décisionnel exclusif, et final, du *TAQ* », la Cour a conclu que la norme de contrôle applicable à la section des affaires économiques est « celle de la décision raisonnable *simpliciter* ».

[137] Ainsi, pour ces motifs, j'estime que, contrairement au cumul de pouvoirs mentionné plus haut, la clause privative, même accompagnée de droits d'appel très restreints, n'est pas un élément qui distingue le *TAQ* des autres tribunaux administratifs ni un indice favorisant le rehaussement des garanties d'indépendance de ses membres.

#### **1.3.4 Les compétences**

[138] Le premier juge accorde une certaine importance au fait que le *TAQ* exerce des compétences autrefois confiées à des cours de justice. Notamment, il souligne que la section des affaires immobilières exerce, en matière d'expropriation, la compétence auparavant exercée par un juge de la Cour du Québec nommé durant bonne conduite. De plus, il souligne que la section des affaires économiques entend désormais plusieurs recours en matière de permis qui relevaient autrefois exclusivement de la Cour du Québec.

[139] Selon l'appelante, il ne faut pas accorder à ces transferts de compétence l'importance que le premier juge y attache, ceux-ci se justifiant par le caractère spécialisé et multidisciplinaire de la justice administrative de même que par la nécessité d'une plus grande accessibilité. Sur ce point, à mon avis, elle a raison.

[140] En effet, avant de retenir cet élément comme un indice probant de son statut sur le spectre des tribunaux administratifs, le premier juge ne traite pas des raisons qui ont amené le législateur à transférer au *TAQ* certaines compétences de la Cour du Québec.

[141] Pourtant, avant qu'elle soit confiée à la Chambre de l'expropriation, instituée en 1986 à l'intérieur de la Cour provinciale puis en 1988 à l'intérieur de la Cour du Québec, la fixation des indemnités relevait depuis longtemps de la compétence de tribunaux administratifs. En effet, à compter des années 1920 au moins, cette compétence fut exercée successivement par la Commission des services publics du Québec et par diverses régies dont finalement la Régie des services publics. En 1973, elle fut transférée au Tribunal d'expropriation nouvellement créé, dont les membres avaient certes le statut de juges de la Cour provinciale et, ensuite, de la Cour du Québec, mais qui n'en était pas moins un tribunal fort spécialisé. J'ajoute que la présence d'assesseurs spécialisés au sein de la Chambre de l'expropriation qui lui a succédé

visait justement à maintenir chez celle-ci un certain niveau de spécialisation propre aux tribunaux administratifs. Tant le rapport du Groupe de travail sur les tribunaux administratifs, *L'heure est aux décisions : Rapport du groupe de travail sur les tribunaux administratifs*, Les publications du Québec, Québec, 1987 [ci-après *Rapport Ouellette*] que celui du Groupe de travail sur certaines questions relatives à la réforme de la justice administrative, *Rapport du groupe de travail : Une justice administrative pour le citoyen*, Québec, 7 octobre 1994 [ci-après *Rapport Garant*], dont le législateur s'est inspiré lors de l'adoption de la *LJA*, recommandent que cette compétence en matière de fixation des indemnités d'expropriation soit retournée à un tribunal administratif, s'agissant « [d]une matière essentiellement administrative où le citoyen s'oppose à l'Administration et [qui] exige pour son traitement une expertise comptable » [*Rapport Garant*, à la p. 129; *Rapport Ouellette*, aux pp. 89-93).

[142] Par ailleurs, signalant que les appels en matière de permis relevant de la Cour provinciale étaient rarement utilisés, le *Rapport Ouellette* a lui-même recommandé qu'ils soient confiés à un tribunal administratif devant lequel ils pourraient « s'exercer dans un cadre moins judiciairisé, à peu de frais » (à la p. 94).

[143] On constate donc qu'en transférant ces compétences au *TAQ*, le législateur avait des motifs sérieux de croire que les objectifs présidant à leur octroi seraient mieux atteints si elles étaient exercées par un tribunal administratif. À mon avis, le seul fait que le *TAQ* soit désormais l'institution chargée d'entendre ces recours ne suffit pas, en soi, à le distinguer des autres tribunaux administratifs. Pour conclure à une telle distinction, il faut dépasser ce seul élément et examiner qu'elles sont les parties en cause ou les intérêts en jeu lorsque le *TAQ* statue sur ces recours ainsi que sur tous les autres dont il est chargé.

### 1.3.5 Les parties en cause ou les intérêts en jeu

[144] À cet égard, le premier juge précise d'abord que « [p]lusieurs des matières relevant de la compétence du *TAQ* impliquent l'État directement par opposition à une administration décentralisée ». Il en résulte que l'État risque d'être directement touché par les décisions du *TAQ* tant au niveau financier que politique, ce qui, à son avis, commande des garanties d'indépendance avoisinant celles requises pour les cours de justice.

[145] Au soutien de cette conclusion, l'intimé souligne que dans la mesure où ils visent l'État les recours relatifs à la fixation d'une indemnité en matière d'expropriation sont particulièrement problématiques puisqu'ils exigent un très haut niveau d'indépendance de ceux ou celles qui sont appelés à en décider. À cet égard, l'appelante plaide qu'il faut faire la part des choses. En effet, l'Administration centrale n'est pas la seule qui soit titulaire de pouvoirs d'expropriation. Les municipalités le sont également.

500-09-009146-002

PAGE: 39

[146] Certes, même si l'État n'est pas le seul visé par ces recours, il n'est pas contestable qu'il soit directement affecté lorsqu'un citoyen s'oppose à l'indemnité d'expropriation qu'il propose et qu'il en devient, alors, en quelque sorte l'adversaire. Dans ce contexte, ainsi que l'explique la Cour du Québec dans son mémoire préparé en février 1996 à l'occasion de la réforme de la justice administrative, il faut éviter à tout prix « que l'État soit juge et partie » (à la p. 18). Il s'agit donc, en soi, d'un élément qui justifie des garanties d'indépendance élevées. Il en va de même, à mon avis, des recours en matière de permis ou autres autorisations qui, dans la mesure où ils sont formés contre des décisions ministérielles, touchent les intérêts mêmes de l'État en tant que partie au litige.

[147] Le premier juge mentionne ensuite une série d'autres matières relevant de la compétence du *TAQ* et qui sont susceptibles d'affecter l'État à divers degrés, par exemple : lorsque la section des affaires sociales entend des recours concernant les prestations de sécurité du revenu, l'aide aux personnes handicapées ou la langue d'enseignement ou, encore, lorsque la section du territoire et de l'environnement statue sur des recours formés contre des décisions de la Commission de protection du territoire agricole du Québec. Je souligne toutefois que ce sont tous des recours qui relevaient auparavant de la compétence de divers tribunaux administratifs.

[148] Pris isolément, chacun de ces exemples ne suffit pas en soi à distinguer le *TAQ* d'un autre tribunal administratif. C'est plutôt leur effet cumulatif qui constitue un élément à considérer dans la mesure où il augmente de manière considérable la fréquence à laquelle les intérêts de l'État sont en jeu dans la nouvelle structure mise en place par le législateur. C'est là l'un des effets du regroupement en une seule institution des compétences autrefois exercées par plusieurs organismes maintenant abolis que n'atténue nullement sa composition en plusieurs sections. Je précise toutefois que le simple fait que le *TAQ* se prononce constamment sur des recours formés contre des décisions de l'administration ne signifie pas, par implication, que les intérêts même de l'État, en tant que partie au litige, sont toujours touchés.

[149] Tout ceci m'amène finalement à traiter de l'impact de cette nouvelle structure, singulièrement de ses membres, sur le caractère spécialisé du *TAQ*, autre élément distinctif des tribunaux administratifs.

### **1.3.6 Les membres**

[150] Selon le premier juge, le fait que le *TAQ* soit chargé de recours variés qui tirent leur origine de plusieurs lois et que ses membres puissent être temporairement permutés d'une section à une autre, sont autant d'éléments « susceptibles d'apporter des munitions à ceux qui doutent du caractère réellement spécialisé d'un tel tribunal ». Ici encore une mise au point s'impose.



500-09-009146-002

PAGE: 40

[151] D'une part, si on examine chacune des sections isolément, il n'y a pas de doute que les trois premières, soit la section des affaires sociales, la section des affaires immobilières et celle du territoire et de l'environnement, sont spécialisées. La composition même des formations qui y entendent les recours, particulièrement dans les deux premières sections, le démontre bien : on y trouve des membres ayant la qualité de médecins, psychiatres, travailleurs sociaux ou évaluateurs agréés. La seule section qui, à cet égard, soulève des interrogations est celle des affaires économiques puisque l'on y traite, pour reprendre l'expression du premier juge, « de matières disparates ». Cela ressort d'ailleurs du paragraphe[32]. Il est vrai que les membres nommés à cette section ne peuvent disposer d'une expertise technique dans chacune des matières visées. Cependant, étant donné qu'ils entendent des recours qui portent pour la plupart sur une décision relative à un permis ou à une autre autorisation ministérielle de même nature, laquelle résulte presque toujours de l'exercice d'une discrétion, ceux-ci développent, même si la loi leur interdit souvent de se prononcer sur des questions de convenance, d'intérêt public et d'opportunité, une expertise propre qui leur permet de mieux évaluer les enjeux en cause et de mieux apprécier si la discrétion a été exercée abusivement. Même si cette expertise est de nature plus générale que celle qu'on trouve généralement dans les trois autres sections, elle n'en est pas moins suffisamment particularisée pour donner à la section des affaires économiques un caractère spécialisé.

[152] D'autre part, en ce qui concerne la permutation possible d'un membre d'une section à une autre, l'appelante souligne avec raison que cette permutation est exceptionnelle et qu'au surplus, relevant du président après consultation des vice-présidents, il paraît évident qu'elle ne pourra être effectuée que si celui-ci estime que le membre visé a l'expertise requise pour être affecté temporairement auprès d'une autre section. Je ne partage donc pas la conclusion du premier juge selon laquelle la possibilité d'une telle permutation, même sur une base temporaire, « permet d'envisager la possibilité d'un décideur généraliste du droit administratif » (p. 150).

[153] Ayant ainsi conclu que chacune des sections est spécialisée, il reste à déterminer l'impact que ce regroupement d'un grand nombre de spécialisations en une seule structure a sur le TAQ lui-même en tant qu'institution. Il est vrai que dans la mesure où elle ne fait pas de celui-ci une institution à spécialisation unique, cette structure d'ensemble lui donne un caractère unique et nouveau qui l'éloigne de la conception classique d'un tribunal administratif. Contrairement au premier juge, il me paraît difficile toutefois de juger de la spécialisation du TAQ en tant qu'institution en le distinguant de ses sections. À mon avis, le TAQ est nécessairement en lui-même une institution spécialisée.

[154] Tout cela pour dire qu'on ne peut, à mon avis, tirer de la variété des recours dont le TAQ est saisi et de la mobilité possible de ses membres à l'intérieur de sa structure un indice sérieux permettant de douter de son caractère spécialisé.

### **1.3.7 La véritable nature du TAQ et le niveau d'indépendance requis**

[155] J'ai eu l'occasion, sur chacun de ces six aspects, de faire à l'endroit de l'analyse du premier juge certaines mises au point qui permettent à mon avis de dégager une image sans doute moins percutante, mais peut-être plus juste de la véritable nature du TAQ.

[156] Malgré cet exercice de rééquilibrage, il reste néanmoins, à mon avis, un faisceau d'éléments suffisamment significatifs pour justifier une application plus stricte des principes développés par la jurisprudence en matière d'indépendance judiciaire et pour conclure que des membres du TAQ doivent bénéficier d'un niveau de garantie plus élevé que celui généralement retenu pour les tribunaux administratifs en vertu de l'article 23 de la *Charte québécoise*. D'abord, le TAQ exerce une fonction exclusivement juridictionnelle qui exige, malgré les objectifs énoncés de célérité et d'accessibilité, la mise en place de procédures s'apparentant à celles des cours de justice; ensuite le TAQ dispose de compétences habituellement confiées aux cours de justice, telles celles de trancher des questions constitutionnelles et d'évaluer les motifs d'une demande de secret administratif; enfin et surtout, le TAQ est appelé à trancher un très grand nombre de recours qui mettent en jeu les intérêts financiers ou politiques de l'État en tant que partie au litige. Pris dans leur ensemble, ces éléments me paraissent justifier qu'on situe le TAQ, sur le spectre des tribunaux administratifs, à un niveau supérieur d'exigence en ce qui concerne l'indépendance judiciaire de ses membres.

[157] Pour tous ces motifs, comme je l'ai fait antérieurement à la question 1.2, je réponds négativement à la question 1.3 et, par conséquent, à l'ensemble de la première question en litige.

[158] Ayant ainsi conclu, malgré les mises au point apportées, que le premier juge a eu raison de juger que la nature du TAQ et les circonstances entourant son fonctionnement exigent de moduler à la hausse le niveau d'indépendance requis de ses membres, il me reste à déterminer si les dispositions législatives et réglementaires en place sont aptes à satisfaire ce niveau d'exigence.

## **2 Le premier juge a-t-il erré en concluant que les dispositions législatives et réglementaires en place n'offrent pas aux membres du TAQ le niveau de garantie requis par l'article 23 de la *Charte québécoise*?**

[159] L'appelante plaide que les dispositions législatives et réglementaires en place assurent pleinement l'inamovibilité et la sécurité financière des membres du TAQ. Elle ajoute notamment que ces derniers bénéficient, parmi l'ensemble des membres des tribunaux administratifs du Canada, du plus haut degré d'inamovibilité. À cet égard, l'appelante nous invite à comparer le statut des membres du TAQ à celui des membres des divers organismes exerçant une fonction juridictionnelle au Canada.

500-09-009146-002

PAGE: 42

[160] Procédant à cet examen à l'aide des nombreux tableaux comparatifs soumis à l'audience, je constate que le législateur québécois a effectivement conféré aux membres du *TAQ* des garanties d'indépendance supérieures à celles dont bénéficient généralement les membres des tribunaux administratifs au Canada. Il est vrai qu'en ce sens, le cadre législatif et réglementaire du *TAQ* est unique.

[161] Plus particulièrement, contrairement à la *LJA*, la plupart des lois constitutives des tribunaux administratifs dans les autres provinces et au fédéral se limitent à formuler le principe général suivant lequel le mandat des membres « peut » être renouvelé sans toutefois prendre le soin de fixer les balises d'une quelconque procédure de renouvellement. Plus encore, certaines d'entre elles éludent entièrement la question. Il va donc de soi que, sur ce plan, la *LJA* innove. En effet, tel que je l'ai mentionné aux paragraphes [17] et [18], cette loi prévoit non seulement le renouvellement des mandats initiaux de cinq ans, sauf exception, pour une période identique, mais établit que le renouvellement s'effectue suivant la procédure fixée par règlement du gouvernement, qui peut notamment autoriser à cette fin la formation de comités, en fixer la composition et le mode de nomination de leurs membres et déterminer les critères dont ceux-ci doivent tenir compte. C'est ainsi que le gouvernement du Québec a adopté, en 1998, le *Règlement sur la procédure de renouvellement*.

[162] En ce qui concerne la sécurité financière du *TAQ*, la *LJA* va également plus loin que les lois constitutives de l'ensemble des tribunaux administratifs canadiens dans la mesure où elle énonce, tel que je l'ai mentionné aux paragraphes [19] et [20], que le mode, les normes et barèmes de la rémunération des membres sont déterminés par règlement et que la rémunération d'un membre ne peut être réduite une fois fixée. De plus, le *Règlement sur la rémunération* adopté subséquentement précise que les échelles de traitement applicables aux membres du *TAQ* sont celles établies par décret du gouvernement. Il prévoit également que le traitement de chacun des membres est révisé selon l'évaluation annuelle du rendement effectué par le président du *TAQ* et dans le cadre de la politique arrêtée par le gouvernement pour l'ensemble des titulaires d'un emploi supérieur nommés par le gouvernement. Cela signifie que chacun des membres bénéficie annuellement, le cas échéant, jusqu'à ce qu'il en ait atteint le maximum, d'une progression dans l'échelle de traitement qui lui est applicable dont le pourcentage varie selon la cote que le président lui accorde, soit A, B, C, D ou E. Ainsi, il va de soi que meilleure est l'évaluation du rendement, plus vite est atteint le maximum normal de l'échelle de traitement. Le règlement prévoit de plus l'attribution d'un boni au rendement qui varie aussi selon la cote attribuée.

[163] Malgré cet effort remarquable qui confère aux membres du *TAQ* des garanties d'indépendance plus élevées que celles généralement accordées aux tribunaux administratifs ailleurs au Canada, une question essentielle demeure : une personne raisonnable, ayant une connaissance approfondie de la nature réelle du *TAQ*, pourrait-elle craindre que les membres du *TAQ* ne soient pas indépendants, tant sur le plan de l'inamovibilité que de la sécurité financière? Bien que la *LJA* soit plus exigeante que la

500-09-009146-002

PAGE: 43

plupart des lois canadiennes en la matière, cela ne veut pas dire, compte tenu de la nature du *TAQ* et de l'ensemble des circonstances entourant son fonctionnement, que les garanties offertes soient entièrement satisfaisantes. Il faut donc analyser de plus près les dispositions législatives et réglementaires en place afin de déterminer si, en fonction du critère de la personne raisonnable et bien informée, les garanties d'inamovibilité et de sécurité financière qu'elles confèrent aux membres du *TAQ* leur offrent le niveau d'indépendance requis par l'article 23 de la *Charte québécoise*.

## 2.1 L'inamovibilité

[164] L'indépendance judiciaire des membres du *TAQ* se mesure d'abord par le degré d'inamovibilité qui leur est accordé. Je rappelle que cet aspect de l'indépendance commande essentiellement que les charges soient « à l'abri de toute intervention discrétionnaire ou arbitraire de la part de l'exécutif ou de l'autorité responsable des nominations » (*Valente*, à la p. 698). Je rappelle également qu'en l'espèce ce principe doit, à mon avis, recevoir une application plus stricte que celle généralement retenue pour les tribunaux administratifs vu la véritable nature du *TAQ*.

[165] À ce sujet, le premier juge reconnaît d'emblée que les membres du *TAQ* sont à l'abri de toute destitution sans motif et que, dans le cas d'une destitution pour cause, il existe une structure d'audition satisfaisante. Il rejette, toutefois, l'argument de l'appelante selon lequel l'existence d'une procédure de destitution convenable suffit à assurer l'inamovibilité des membres du *TAQ*. Selon lui, il faut aller plus loin et examiner les mandats sous le double aspect de la durée et du renouvellement. En ce qui concerne la durée initiale de cinq ans, le juge conclut qu'elle « n'apparaît pas propre » à assurer la garantie d'inamovibilité requise par la nature véritable du *TAQ*. Il ajoute, toutefois, que c'est en vérité l'existence d'un mécanisme de renouvellement insatisfaisant joint à une brièveté des mandats qui l'amène à conclure à l'illégalité des articles 46, 48 et 49 *LJA*.

[166] Interrogé par la Cour sur cette ambiguïté, l'intimé a cru utile de préciser que si ce n'était de la procédure de renouvellement, il n'aurait jamais contesté la durée des mandats, celle-ci ne posant en soi aucune difficulté. Il a même ajouté que des mandats de cinq ans, non renouvelables, seraient acceptables. Dans le même ordre d'idées, l'intervenante, dans son argumentation subsidiaire sous l'article 23 de la *Charte québécoise*, ne conteste pas la durée des mandats ni, comme telle, la validité de l'article 46 *LJA* : elle reconnaît que la jurisprudence n'impose pas de durée d'occupation minimale des postes de « juges administratifs ». Elle soutient, toutefois, qu'en présence de mandats à durée limitée, la procédure de renouvellement peut porter atteinte à l'indépendance judiciaire des membres du *TAQ*, ce qui, à son avis, serait le cas en l'espèce.

500-09-009146-002

PAGE: 44

### 2.1.1 La durée des mandats

[167] Sur cette question, contrairement au premier juge, je suis d'avis que la durée de cinq ans prévue à l'article 46 *LJA* ne porte pas, en soi, atteinte à l'inamovibilité des membres du *TAQ*. Voici pourquoi.

[168] D'une part, le premier juge reproche au législateur d'avoir retenu pour les membres du *TAQ* « le terme le plus court » de l'ensemble des organismes fondus dans celui-ci, soit « une période initiale de 5 ans ». À cet égard, l'appelante a raison de soutenir que cette conclusion du juge appelle une mise au point. D'abord, comme il le reconnaît lui-même, les membres de deux de ces organismes – le Bureau de révision en immigration et le Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole – bénéficiaient de mandats d'une durée fixe d'au plus cinq ans (*L.I.Q.*, art. 18, al. 1; *LPTA*, art. 21.0.1, al. 1). Ensuite, en ce qui concerne la Commission des affaires sociales, il est vrai que la loi prévoyait des mandats d'une durée maximale de dix ans, mais en réalité plusieurs de ses membres étaient nommés pour seulement cinq ans (*LCAS*, art. 3, al. 1). Enfin, en ce qui concerne le Bureau de révision de l'évaluation foncière, la loi était totalement silencieuse sur la durée des mandats. Bien entendu, il demeure que les compétences exercées autrefois par la Cour du Québec, tels la fixation des indemnités en matière d'expropriation ou les recours en matière de permis ou autres autorisations, relevaient de juges nommés sous bonne conduite. Comme je l'ai indiqué aux paragraphes [141] à [143] toutefois, l'objectif poursuivi par le législateur lors du transfert de ces compétences aux *TAQ* visait fondamentalement à mieux servir les objectifs présidant à leur octroi, non pas à réduire la durée des mandats des personnes chargées de les exercer. Je ne puis donc, dans l'ensemble, me convaincre qu'en créant le *TAQ* le législateur ait abrégé de façon inappropriée la durée des mandats. D'autant plus, comme j'ai déjà eu l'occasion de le souligner dans un autre contexte, que le mandat des organismes à fonction adjudicative ou régulatrice est maintenant au Québec « généralement d'une durée maximale de 5 ans » (*Traité de droit administratif*, 2<sup>e</sup> éd., tome 1, Ste-Foy, P.U.L., 1984, à la p. 153).

[169] D'autre part, tel que le plaide l'appelante et l'admettent l'intimé et l'intervenante, la jurisprudence reconnaît que les mandats à durée déterminée sont valables lorsqu'il s'agit d'un tribunal administratif. Par exemple, dans *Régie des permis d'alcool*, alors qu'il statue sur l'indépendance des régisseurs de la Régie des alcools, des courses et des jeux du Québec dont les mandats sont fixés par le gouvernement, comme l'y autorise l'article 4 *LRACJ*, pour un terme d'au plus cinq ans, le juge Gonthier affirme « que les mandats à durée déterminée, fréquents, sont acceptables » (à la p. 964). Dans l'arrêt *Montambeault*, concernant cette fois l'indépendance des commissaires de la *CALP*, maintenant la *CLP*, nommés « pour un mandat n'excédant pas cinq ans » (*LATMP*, art. 368), la juge Rousseau-Houle, suivant en cela l'enseignement de la Cour suprême, reconnaît aussi que la « charge peut être *ad hoc* ou pour une durée déterminée » (à la p. 1807).

[170] Bien que, comme je l'explique ci-après, il y ait lieu en l'espèce de faire une distinction d'avec ces arrêts puisque la véritable nature du TAQ commande, à mon avis, que ses membres bénéficient, en ce qui concerne le renouvellement de leur mandat, de garanties d'inamovibilité plus élevées que celles requises pour les tribunaux administratifs qui y sont en cause, je ne crois pas que cette distinction justifie de hausser le niveau d'exigence requis en ce qui concerne la durée initiale de leur mandat qui est de cinq ans selon l'article 46 LJA.. Que celle-ci soit de cinq, sept ou dix ans ou même plus court, comme le prévoit l'article 47 LJA, l'essentiel, rappelons-le, est qu'une personne raisonnable et bien informée ne puisse craindre que l'exécutif ou l'autorité responsable des nominations s'immisce dans la charge des membres pendant la durée de leur mandat. Or, en l'espèce, rien dans la preuve documentaire ne fait voir de motifs qui puissent justifier une telle personne d'entretenir une telle crainte.

[171] Pour tous ces motifs, je suis d'avis que le premier juge a erré en concluant que l'article 46 LJA n'offre pas aux membres du TAQ le niveau de garantie requis par l'article 23 de la *Charte québécoise* et en le déclarant, par conséquent, nul, inopérant et sans effet.

### 2.1.2 Le renouvellement des mandats

[172] À ce sujet, l'appelante plaide que tant la Cour suprême, dans *Régie des permis d'alcool*, que notre Cour, dans *Montambeault*, ont jugé que des mandats renouvelables à la discrétion de l'exécutif sont acceptables; à son avis, ces conclusions auraient dû lier le premier juge. Selon l'appelante, le législateur et le gouvernement québécois n'étaient nullement tenus d'établir une procédure formelle de renouvellement. Ayant choisi d'innover, on ne saurait leur en faire reproche.

[173] À mon avis, elle a tort. Ainsi que je l'ai mentionné ci-dessus, il faut, en l'espèce, faire une distinction d'avec ces arrêts qu'il n'y a pas lieu d'appliquer aveuglément, à tous égards, à la question de l'indépendance des membres du TAQ.

[174] D'abord, dans *Régie des permis d'alcool*, la Cour suprême statue sur l'indépendance des membres de la Régie des alcools, des courses et des jeux du Québec, un organisme multifonctionnel et essentiellement régulateur. Celle-ci n'exerce pas, contrairement au TAQ, une fonction exclusivement juridictionnelle. Cette considération prend une importance accrue lorsque le juge Gonthier affirme que «les conditions d'emploi des régisseurs se conforment [...] aux exigences minimales d'indépendance» (à la p. 963) (je souligne). Si, dans cet arrêt, la Cour suprême a approuvé en quelque sorte un renouvellement laissé à la discrétion de l'exécutif lorsqu'il s'agit d'un organisme semblable à la Régie, elle n'a nullement fermé la porte à ce que des mesures plus strictes soient requises lorsqu'il s'agit d'un organisme dont la nature véritable exige un niveau d'indépendance plus élevé tel, à mon avis, le TAQ.

[175] Subséquemment, dans *Montambeault*, notre Cour a appliqué à la CALP, un organisme cette fois entièrement juridictionnel, les principes énoncés par la Cour suprême pour la Régie des alcools, des courses et des jeux dans *Régie des permis d'alcool*. S'appuyant sur cet arrêt, notre Cour a validé un processus de renouvellement des commissaires entièrement discrétionnaire. Dans son opinion, la juge Rousseau-Houle fait toutefois deux commentaires. D'une part, précise-t-elle, s'il est vrai que « [l]a CALP peut entendre des litiges impliquant le gouvernement » en tant qu'employeur, il n'en demeure pas moins que dans la mesure où l'intérêt de celui-ci se résume alors à « être le moins possible cotisé par la CSST, il n'est certes pas différent de celui de tous les autres employeurs et ne saurait raisonnablement faire craindre une éventuelle absence d'impartialité » (à la p. 1810). D'autre part, elle constate que, « [l]es commissaires de la CALP, [...] ne statuent pas sur des litiges où les intérêts du ministre de la Justice », par ailleurs responsable des nominations, « sont directement en jeu » (à la p. 1811). Ce qui l'amène à déclarer : « Dans ce contexte, l'absence de normes pour le renouvellement des mandats ne me permet pas de conclure que les commissaires, nommés pour un mandat à durée fixe, ne jouissent pas d'une inamovibilité suffisante » (*id.*) (je souligne).

[176] Or, contrairement à la situation dans *Montambeault*, en l'espèce, comme je l'ai expliqué aux paragraphes [146] à [148], les membres du TAQ sont non seulement appelés à statuer sur des recours formés contre des décisions de l'administration gouvernementale, mais les intérêts de l'État, en tant que payeur ou décideur des orientations politiques et, par surcroît, en tant que partie, sont fréquemment en jeu devant cette institution; par exemple, l'intérêt du procureur général lorsque le TAQ est appelé à trancher une question constitutionnelle (*LJA*, art. 112). Je rappelle aussi que le TAQ cumule un ensemble de pouvoirs très importants, habituellement confiés aux cours de justice, tels ceux de trancher des questions constitutionnelles et d'évaluer les motifs d'une demande de secret administratif. Pour ces motifs, il y a donc lieu, à mon avis, en ce qui concerne le renouvellement des mandats, de soumettre le TAQ à une application plus stricte des principes d'indépendance judiciaire énoncés dans *Valente* que celle retenue pour les organismes en cause dans l'un ou l'autre de ces arrêts.

[177] Mais il y a plus. Le premier juge formule précisément trois reproches à la procédure de renouvellement actuelle : elle tient compte de critères extrinsèques aux membres, le membre non renouvelé n'a aucun moyen de se faire entendre et un certain poids est inévitablement accordé, lors du renouvellement, à l'évaluation annuelle effectuée par le président du TAQ, puisque celui-ci siège également au comité chargé de le recommander.

[178] À cet égard, l'appelante plaide que le gouvernement s'est doté d'une procédure de renouvellement comprenant des critères objectifs qui lui permettront de prendre une décision éclairée.

[179] L'intimé soutient au contraire que ce mécanisme est fondé sur des normes vagues et extrinsèques. Il ne permettrait pas de mettre les membres du TAQ à l'abri de

500-09-009146-002

PAGE: 47

l'ingérence et de la discrétion du gouvernement. L'intervenante partage ce point de vue, mais précise que, dans la mesure où elle implique la formation de comités auxquels siège le ministre de la Justice, la procédure de renouvellement n'offre pas aux membres le niveau de garantie requis par l'article 23 de la *Charte québécoise*.

[180] En ce qui concerne le premier reproche du juge qui s'oppose à ce qu'un critère extrinsèque aux membres, tel « les besoins du Tribunal », puisse être pris en compte lors de leur renouvellement, je suis d'avis qu'il n'est pas fondé et que l'appelante a raison. Il s'agit, en effet, d'un critère objectif et il n'y a pas lieu, à mon sens, de présumer que les comités l'utiliseront autrement que comme se rapportant aux besoins essentiels au bon fonctionnement du TAQ ou à l'accomplissement de la mission que la loi lui confie. Par exemple, il pourrait être raisonnable de ne pas renouveler le mandat d'un membre si le nombre de recours entendus par la section à laquelle il est nommé est devenu insuffisant pour en justifier le besoin et s'il n'a pas l'expertise pour être affecté à une autre section.

[181] En ce qui concerne les deux autres reproches formulés par le juge, je suis d'avis, par contre, qu'ils sont fondés. Je rappelle que l'article 48 *LJA* prévoit le renouvellement des mandats pour une période de cinq ans alors que l'article 49 *LJA* habilite le gouvernement à édicter un règlement en établissant la procédure. Édité sous cet article, le *Règlement sur la procédure de renouvellement* précise, comme je l'ai mentionné au paragraphe [18], que cette procédure débute dans les douze mois précédant la date d'échéance du mandat du membre. Un comité est alors formé, composé du président du Tribunal ou d'un membre qu'il désigne, d'un membre du personnel du ministère du Conseil exécutif ou du ministère de la Justice et d'un représentant du milieu juridique, pour examiner le renouvellement du mandat. À cette fin, le comité tient compte des besoins du tribunal et d'une liste de critères préétablis, telles les qualités personnelles et intellectuelles du candidat, ses habilités à exercer des fonctions juridictionnelles ou sa capacité de jugement.

[182] À mon avis, la personne sensée et bien renseignée qui analyserait en profondeur cette procédure, tout en sachant que la nature du TAQ commande un niveau élevé d'indépendance, éprouverait des craintes raisonnables que les membres du TAQ, singulièrement durant la dernière année de leur mandat, n'aient pas l'indépendance d'esprit requise pour juger de manière entièrement objective. Plus particulièrement, cette personne pourrait raisonnablement croire qu'il serait plus probable que ceux-ci soient influencés dans leurs décisions par la présence, au comité chargé de recommander le renouvellement de leur mandat, de représentants du gouvernement et du président du TAQ.

[183] D'une part, comme je l'ai mentionné ci-dessus, les intérêts de l'État, en tant que partie, sont fréquemment en jeu dans les litiges dont on saisit le TAQ. Or, comme le souligne la juge Rousseau-Houle dans l'arrêt *Montambeault*, « s'il importe de donner aux membres des tribunaux administratifs un statut leur garantissant l'indépendance nécessaire [...] c'est en grande partie parce qu'ils doivent trancher des litiges entre les



500-09-009146-002

PAGE: 48

justiciables et le gouvernement et que c'est ce même gouvernement [...] qui renouvellera éventuellement leur mandat» (à la p. 1810). De même, ajoute-t-elle, «il faut assurer qu'il n'existe aucune apparence ou crainte sérieuse [...] de dépendance» (*id.*).

[184] Dans cette perspective, le *Rapport Ouellette* suggère fortement que la procédure de renouvellement soit incluse dans les textes législatifs (à la p. 190) :

Quand à la procédure de renouvellement des mandats [...] [i]l s'agit en effet d'abord d'éliminer le risque et les perceptions d'arbitraire dans le renouvellement des mandats [...]. Dans cette perspective, il est impératif que cette procédure soit précise, détaillée et incorporée aux textes législatifs. Il est aussi essentiel qu'elle mette à contribution le Conseil des tribunaux administratifs, dont l'indépendance par rapport au gouvernement et l'expertise en matière de contrôle de la qualité de la justice administrative lui permettront d'agir en conseiller impartial et désintéressé du gouvernement. [Je souligne.]

[185] Je suis donc d'avis que, dans les circonstances de l'espèce où les intérêts de l'État, en tant que partie, sont fréquemment en jeu, la présence d'un représentant du gouvernement aux comités chargés de recommander le renouvellement des membres du TAQ crée une situation de dépendance ou du moins une apparence de dépendance.

[186] D'autre part, en ce qui concerne la présence du président du TAQ à ces comités, la critique du premier juge vient du fait qu'il est également chargé de procéder à une évaluation annuelle du rendement de chacun des membres qui sert aux fins de la révision de leur traitement. Bien que cette procédure d'évaluation, comme je le conclus plus loin, paraît impropre à satisfaire à la sécurité financière des membres du TAQ et que j'en propose, pour ce motif, l'élimination, il reste qu'à mon avis la présence du président au comité de renouvellement demeure inappropriée étant donné la mission législative de direction et d'administration du Tribunal dont il est investi (*LJA*, art. 75 à 81) et la place qu'il occupe de ce fait dans la vie quotidienne des membres. Par exemple, c'est le président qui « répartit le travail des membres du Tribunal qui, à cet égard, doivent se soumettre à ses ordres et directives » (art. 75, al. 2 (2<sup>o</sup>)); c'est aussi lui qui « veille au respect de la déontologie » (art. 75, al. 2 (3<sup>o</sup>)), qui « affecte temporairement un membre auprès d'une autre section » (art. 77) et qui « favorise la participation des membres à l'élaboration d'orientations générales du Tribunal en vue de maintenir un niveau élevé de qualité et de cohérence des décisions » (art. 75, al. 2 (1<sup>o</sup>)). Vu ces pouvoirs dont il dispose et les autres attributions qui peuvent lui être dévolues à titre de dirigeant du Tribunal et supérieur des membres, le fait qu'il décide du renouvellement du mandat de ceux-ci pose problème.

[187] Une personne raisonnable et bien informée de la nature véritable du TAQ pourrait craindre, même si ce n'était pas le cas en réalité, que la présence du président ou de son représentant aux comités crée, chez les membres souhaitant voir leur mandat renouvelé, une situation de dépendance qui risque de les amener à disposer

des recours suivant l'orientation générale qu'il souhaite. Retenant la définition de l'indépendance judiciaire donnée par le juge en chef Dickson dans *Beauregard c. Canada*, ([1986] 2 R.C.S. 56, à la p. 69) [ci-après *Beauregard*], le juge Gonthier précise d'ailleurs dans l'arrêt *R. c. Lippé* ([1991] 2 R.C.S. 114) [ci-après *Lippé*], sur lequel je reviens plus en détails plus loin lorsque j'aborde la question de la sécurité financière, que l'indépendance judiciaire vise à mettre le juge à l'abri de toute forme d'ingérence extérieure, que celle-ci provienne « d'un gouvernement, d'un groupe de pression, d'un particulier ou même d'un autre juge » (à la p. 153) (je souligne).

[188] À mon avis, le risque que la présence de représentants du gouvernement et du président du TAQ au comité chargé de recommander le renouvellement du mandat des membres de ce Tribunal ne crée chez ceux-ci une situation de dépendance ou du moins une apparence de dépendance, plus particulièrement dans les douze mois précédant la date d'échéance de leurs mandats, fait en sorte que la procédure ne leur offre pas le niveau d'indépendance requis. Certes, dans la mesure où les mandats sont renouvelables, il est nécessaire qu'une procédure soit prévue afin de pourvoir à leur renouvellement et d'éviter que celui-ci soit laissé à l'entière discrétion de l'exécutif, sans plus. Toutefois, comme le recommandait le *Rapport Ouellette*, ce renouvellement ne devrait s'effectuer qu'à la suite de la recommandation d'un comité indépendant, ce qui n'est pas le cas actuellement.

[189] L'article 49 *LJA* qui habilite le gouvernement à établir par règlement une procédure de renouvellement devrait donc, à mon avis, énoncer un tel principe. Il devrait aussi prévoir que lorsqu'un comité s'apprête à faire une recommandation défavorable à l'égard d'un membre, il lui donne l'occasion de se faire entendre. Ce qui n'empêcherait pas le règlement adopté sous l'autorité de cet article de fixer, comme c'est le cas actuellement, les critères objectifs qui guideront le comité dans sa tâche.

[190] Pour tous ces motifs, je suis d'avis que le premier juge n'a pas erré en concluant que les articles 48 et 49 *LJA* n'offrent pas aux membres du TAQ le niveau de garantie requis par l'article 23 de la *Charte québécoise* et en les déclarant, par conséquent, nuls, inopérants et sans effet.

## 2.2 La sécurité financière

[191] L'indépendance judiciaire des membres du TAQ se mesure également par la sécurité financière qui leur est accordée. On se souvient que celle-ci « consiste essentiellement en ce que le droit au traitement et à la pension soit prévu par la loi et ne soit pas sujet aux ingérences arbitraires de l'exécutif » (*Valente*, à la p. 704). Tout comme pour l'inamovibilité, ce principe de non-ingérence doit recevoir en l'espèce une application plus stricte que celle généralement retenue pour les tribunaux administratifs.

[192] À cet égard, le premier juge rejette l'argument de l'intimé selon lequel seule la mise sur pied d'une commission indépendante peut satisfaire à cette condition de

500-09-009146-002

PAGE: 50

sécurité financière et conclut que le régime public fondé sur des normes législatives et réglementaires mises en place par le législateur procure aux membres du *TAQ* une structure financière qui repose sur des règles de droit s'appliquant à la collectivité des membres, ce qui atténue grandement les pressions de l'exécutif. Il ajoute cependant que la crainte en l'espèce ne vient pas de l'exécutif, mais du président du *TAQ* dans la mesure où l'article 10 du *Règlement sur la rémunération* lui confère le pouvoir d'effectuer à chaque année l'évaluation du rendement des membres aux fins de la révision de leur traitement.

[193] Selon l'appelante, le premier juge aurait dû s'en tenir à sa conclusion selon laquelle les membres du *TAQ* bénéficient sur le plan de la sécurité financière de la garantie d'indépendance essentielle, savoir, qu'ils ne peuvent faire l'objet de pressions de l'exécutif. À son avis, étant donné la nature véritable du *TAQ*, le juge n'avait pas à se pencher sur la place faite au président du *TAQ* dans la procédure d'évaluation.

[194] À mon avis, l'appelante a tort. Ainsi que l'intimé et l'intervenante le soulignent en s'appuyant sur l'arrêt *Lippé*, la garantie d'indépendance judiciaire des membres du *TAQ* en matière de sécurité financière n'exige pas seulement qu'ils soient à l'abri des pressions du gouvernement au sens étroit du terme, mais également de celles du président du Tribunal.

[195] Dans cet arrêt portant sur l'indépendance judiciaire aux fins de l'alinéa 11d) de la *Charte canadienne* et de l'article 23 de la *Charte québécoise* des juges municipaux à temps partiel autorisés à pratiquer le droit, le juge en chef Lamer, au nom de deux de ses collègues, reconnaît qu'en fonction de notre tradition constitutionnelle, le contenu du principe de l'indépendance judiciaire se limite à l'indépendance vis-à-vis le gouvernement. Il précise toutefois qu'il n'entend pas limiter la notion de « gouvernement » aux simples pouvoirs exécutif et législatif (à la p. 138) :

[...] Par l'expression « gouvernement », dans ce contexte, je veux dire toute personne ou tout organisme capable d'exercer des pressions sur les juges en vertu de pouvoirs émanant de l'État. [...] Par exemple, les membres de la Cour doivent jouir de l'indépendance judiciaire et être en mesure d'exercer leur jugement *sans faire l'objet de pression ou d'influence de la part du juge en chef*. [Soulignement dans l'original; italique ajouté].

Pour sa part, le juge Gonthier, au nom de trois autres collègues, rejette le sens restreint que donne le juge en chef à l'indépendance judiciaire bien qu'il partage ses conclusions et le raisonnement qui les sous-tend. Selon lui, il est plus approprié de retenir la définition plus large de l'« indépendance judiciaire » de l'arrêt *Beauregard*, dont j'ai fait état au paragraphe [187], selon laquelle (à la p. 153) :

[h]istoriquement, [...] l'essentiel du principe de l'indépendance judiciaire a été la liberté complète des juges pris individuellement d'instruire et de juger les affaires qui leur sont soumises : personne de l'extérieur – que ce soit un gouvernement, un groupe de pression, un particulier ou même un autre juge – ne doit intervenir

500-09-009146-002

PAGE: 51

en fait, ou tenter d'intervenir, dans la façon dont un juge mène l'affaire et rend sa décision. [Je souligne.]

[196] Dans le *Renvoi sur les juges*, le juge en chef Lamer se range finalement à cette définition plus large de l'indépendance judiciaire lorsqu'il affirme (à la p. 87) :

[L]'indépendance de la magistrature protège également les tribunaux contre l'ingérence des parties aux litiges dont ils sont saisis et du public en général.

[197] Il est donc nécessaire, en l'espèce, d'examiner si la procédure d'évaluation annuelle du rendement des membres du TAQ satisfait à cette garantie essentielle de l'indépendance judiciaire.

[198] En ce qui concerne le premier critère d'ordre qualitatif prévu au paragraphe 1<sup>o</sup> a) de l'annexe IV du *Règlement sur la rémunération*, le premier juge constate que l'examen de la connaissance et de l'utilisation des lois, des règlements, des règles de preuve et de la jurisprudence ne peut se faire qu'en examinant les décisions elles-mêmes. Il en résulte que ce critère d'évaluation touche à l'essence même de la notion d'indépendance puisqu'il concerne la quiétude d'esprit du décideur qui doit pouvoir juger suivant la loi et sa conscience, sans s'inquiéter de sa prochaine augmentation de salaire. Il s'interroge également sur l'influence que peuvent avoir à cet égard les critères d'ordre quantitatif prévus au paragraphe 2 d). Il conclut finalement qu'en effectuant ainsi l'évaluation du rendement d'un membre, le président du TAQ peut exercer sur lui une pression susceptible de l'influencer dans sa sphère juridictionnelle.

[199] L'appelante conteste cette conclusion. Soulignant que toutes les personnes nommées à la discrétion du gouvernement font l'objet d'une évaluation annuelle semblable de leur rendement, elle plaide essentiellement que le premier juge aurait dû, ici aussi, se déclarer lié par l'arrêt de notre Cour dans *Montambeault*. En effet, au-delà de la procédure de renouvellement qui n'existait pas à l'époque, cet arrêt met aussi en cause un formulaire d'évaluation annuelle du rendement des commissaires de la CALP dont la grille d'évaluation contient des volets qualitatifs et quantitatifs similaires à ceux prévus en l'espèce. Notre Cour, à son avis, aurait conclu que ceux-ci n'affectaient pas la sphère juridictionnelle des commissaires, ajoutant qu'aucun élément de preuve ne permettait de soutenir que le président de cette Commission aurait utilisé cette procédure d'évaluation pour exercer des pressions sur les membres de celle-ci. De la même manière, précise l'appelante, en l'espèce, aucune preuve ne permet de conclure que les critères prévus dans la procédure d'évaluation du rendement seront utilisés par le président du TAQ pour influencer les membres de ce Tribunal.

[200] Pour l'intervenante, il ne s'agit pas ici de faire un procès d'intention au gouvernement, mais simplement d'une question d'apparence d'indépendance. À cet égard, elle se dit d'avis que l'évaluation du rendement d'un membre effectuée par le président en vertu de la procédure d'évaluation contrevient à la condition essentielle de l'indépendance judiciaire qu'est la sécurité financière énoncée dans l'arrêt *Valente*.

[201] L'intimé, pour sa part, réitère qu'une distinction doit être faite d'avec l'arrêt *Montambeault*. Alors que dans cet arrêt, notre Cour a dû déterminer si la preuve présentée soutenait la prétention selon laquelle le président de la CALP aurait utilisé les pouvoirs que lui confère le formulaire d'évaluation du rendement pour exercer des pressions indues sur une commissaire dans un cas donné, l'espèce actuelle soulève la question plus générale de savoir si une personne raisonnable peut craindre que la condition de la sécurité financière ne soit pas satisfaite par la structure financière du TAQ. Il ne serait donc pas nécessaire, en l'espèce, de démontrer que le président du TAQ a utilisé ou utilisera la procédure d'évaluation pour faire pression sur un membre. L'intimé plaide, de plus, que le concept même d'une évaluation du rendement serait incompatible avec les fonctions exercées par les membres du TAQ.

[202] À mon avis, l'intimé a raison sur l'un et l'autre point.

[203] D'une part, tel que je l'ai précédemment expliqué, il n'y a pas lieu d'appliquer directement à l'espèce l'arrêt de notre Cour dans *Montambeault* étant donné que les organismes en cause – la CALP et le TAQ – méritent d'être distingués l'un de l'autre ne serait-ce qu'en raison de l'identité des parties qui s'y trouvent. De plus, en l'espèce, il s'agit strictement de déterminer si l'évaluation annuelle du rendement, qui est utilisée pour déterminer le pourcentage de progression dans l'échelle de traitement dont un membre bénéficiera, peut, en soi, entraîner chez une personne raisonnable qui connaît la nature véritable du TAQ, la crainte que la garantie d'indépendance reliée à la sécurité financière ne soit pas respectée. Il n'est pas question d'examiner s'il existe une preuve quelconque démontrant que la procédure d'évaluation a été utilisée pour exercer des pressions sur les membres. D'ailleurs, ce n'est nullement la prétention des parties et aucune telle preuve n'a été administrée.

[204] D'autre part, dans *R. c. Généreux* ([1992] 1 R.C.S. 259), le juge en chef Lamer, au nom de la majorité, se prononce contre le principe de l'évaluation annuelle, par un supérieur, du rendement d'un officier des Forces armées siégeant comme membre d'une cour martiale générale. À son avis, une telle évaluation porte atteinte à la garantie d'indépendance dont doit bénéficier un tribunal indépendant au sens de l'alinéa 11 d) de la *Charte canadienne* non pas parce que l'exécutif a effectivement voulu influencer l'issue des procédures, mais plutôt qu'une personne raisonnable aurait pu craindre que ce soit le cas selon le système qui existait alors (à la p. 306) :

Au moment où l'appelant a été jugé par la cour martiale générale, il n'était pas interdit formellement d'évaluer un officier en fonction de son rendement en cour martiale générale. L'évaluation de son rendement pourrait traduire la satisfaction ou le mécontentement de son supérieur à l'égard de sa conduite en cour martiale. *Par conséquent, en lui accordant ou en lui refusant une augmentation de salaire ou une gratification sur la base d'une évaluation de rendement, l'exécutif pourrait effectivement récompenser ou punir un officier pour son rendement à titre de membre d'une cour martiale générale. Cette atteinte à l'indépendance des membres d'une cour martiale générale serait contraire à l'al. 11d) de la Charte.* Encore une fois, cela revient non pas à dire

500-09-009146-002

PAGE: 53

que l'exécutif a, en réalité, voulu influencer l'issue des procédures en cour martiale en accordant ou en refusant des augmentations de salaire, mais plutôt qu'une personne aurait pu craindre que ce soit le cas selon le système qui existait au moment du procès de l'appelant. [Italique ajouté; soulignement dans l'original.]

[205] À mon avis, bien que cette analyse traite de la question aux fins de l'alinéa 11d) de la *Charte canadienne*, elle peut également s'appliquer à l'examen de la garantie d'indépendance judiciaire requise en vertu de l'article 23 de la *Charte québécoise*. Ainsi, en raison de la structure du TAQ, de ses compétences, des pouvoirs conférés à ses membres et du fait que les intérêts de l'État, en tant que partie, sont fréquemment en jeu devant cette institution, l'évaluation annuelle du rendement de ceux-ci me paraît incompatible avec la garantie d'indépendance judiciaire dont ils doivent bénéficier sur le plan de la sécurité financière.

[206] Une fois nommé, chacun des membres du TAQ devrait pouvoir bénéficier annuellement, le cas échéant, jusqu'à ce qu'il ait atteint le maximum de l'échelle de traitement qui lui est applicable, d'une progression déterminée suivant un pourcentage identique pour tous. L'article 56, al. 1 (1<sup>o</sup>) LJA, qui habilite le gouvernement à déterminer par règlement le mode, les normes et barèmes de la rémunération des membres, devrait donc, à mon avis, énoncer un tel principe. Cela ne signifie pas pour autant que le président ne pourrait pas effectuer une évaluation annuelle des membres à des fins formatives. Comme le souligne le *Rapport Ouellette* (aux pp. 219-222), celle-ci est sans doute souhaitable et devrait être versée, annuellement, au dossier de chaque membre. Une telle évaluation contribuerait ainsi à leur formation et leur permettrait, si nécessaire, de s'amender en temps utile. De plus, étant versée au dossier, elle pourrait, au terme du mandat d'un membre, être considérée par le comité indépendant chargé d'en recommander le renouvellement.

[207] En ce qui concerne, toutefois, l'argument de l'intimé selon lequel la mise en place d'une commission indépendante ayant pour rôle de fixer les traitements serait requise par la nature véritable du TAQ, je partage plutôt les conclusions du premier juge. Contrairement à ce que prétend l'intimé, l'institution d'une telle commission ne me paraît pas nécessaire pour satisfaire à la dimension institutionnelle de la sécurité financière des membres du TAQ sous l'article 23 de la *Charte québécoise*.

[208] Pour tous ces motifs, je suis d'avis que le premier juge n'a pas erré en concluant que l'article 56, al. 1 (1<sup>o</sup>) n'offre pas aux membres du TAQ le niveau de garantie requis par l'article 23 de la *Charte québécoise* et en le déclarant, par conséquent, nul, inopérant et sans effet.

[209] Vu cette conclusion, comme le premier juge, j'estime que je n'ai pas à me prononcer sur la validité de l'article 57 LJA puisque, suivant cet article, ce n'est que conformément au règlement édicté en vertu de l'article 56 al. 1 (1<sup>o</sup>) que le

500-09-009146-002

PAGE: 54

gouvernement peut fixer les avantages sociaux et les autres conditions de travail des membres du *TAQ*.

[210] Pour tous ces motifs, je propose d'accueillir en partie le pourvoi, sans frais vu son sort mitigé, et, rendant le jugement qui aurait dû être rendu, d'accueillir en partie la requête, avec dépens, et de déclarer nuls, inopérants et sans effet les articles 48, 49, 56 1 (1<sup>o</sup>) *LJA*; je propose également de suspendre l'effet de cette déclaration d'invalidité pour une période d'un an pour permettre à l'appelante de prendre les mesures requises pour se conformer à l'arrêt.

---

RENÉ DUSSAULT J.C.A.

## TABLE DES MATIÈRES

	<b>Pages</b>
<b>I LE CONTEXTE PROCÉDURAL</b>	<b>1</b>
<b>II LE CADRE DE L'APPEL</b>	<b>1</b>
<b>III LES TEXTES LÉGISLATIFS PERTINENTS</b>	<b>3</b>
<b>L'inamovibilité</b>	<b>3</b>
La LJA :	<b>3</b>
Le Règlement sur la procédure de renouvellement :	<b>4</b>
<b>La sécurité financière</b>	<b>6</b>
La LJA :	<b>6</b>
Le Règlement sur la rémunération :	<b>7</b>
<b>IV LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC</b>	<b>8</b>
<b>Structure et compétence</b>	<b>9</b>
<b>Mode de fonctionnement</b>	<b>12</b>
<b>Pouvoirs et immunité</b>	<b>13</b>
<b>V LE JUGEMENT DE PREMIÈRE INSTANCE</b>	<b>14</b>
<b>L'irrecevabilité</b>	<b>14</b>
<b>Le fond du recours</b>	<b>15</b>
Le niveau de garantie requis	<b>15</b>
L'insuffisance des garanties actuelles	<b>17</b>
<i>L'inamovibilité</i>	<b>17</b>
<i>La sécurité financière</i>	<b>18</b>
<b>VI LES PRÉTENTIONS DES PARTIES</b>	<b>19</b>
<b>L'appelante</b>	<b>19</b>
<b>L'intimé</b>	<b>20</b>
<b>L'intervenante</b>	<b>21</b>



<b>VII</b>	<b>LES QUESTIONS EN LITIGE</b>	<b>22</b>
<b>1</b>	<b>Le premier juge a-t-il erré en concluant qu'en matière d'indépendance judiciaire, les membres du TAQ doivent bénéficier d'un niveau de garantie moindre que celui retenu pour les tribunaux judiciaires dans le <i>Renvoi sur les juges</i>, mais plus élevé que celui généralement retenu pour les tribunaux administratifs en vertu de l'article 23 de la <i>Charte québécoise</i>?</b>	<b>23</b>
<b>2</b>	<b>Le premier juge a-t-il erré en concluant que les dispositions législatives et réglementaires en place n'offrent pas aux membres du TAQ le niveau de garantie requis par l'article 23 de la <i>Charte québécoise</i>?</b>	<b>23</b>
<b>VIII</b>	<b>L'ANALYSE</b>	<b>23</b>
<b>1</b>	<b>Le premier juge a-t-il erré en concluant qu'en matière d'indépendance judiciaire, les membres du TAQ doivent bénéficier d'un niveau de garantie moindre que celui retenu pour les tribunaux judiciaires dans le <i>Renvoi sur les juges</i>, mais plus élevé que celui généralement retenu pour les tribunaux administratifs en vertu de l'article 23 de la <i>Charte québécoise</i>?</b>	<b>23</b>
<b>1.1</b>	<b>Les principes développés par la Cour suprême en matière d'indépendance judiciaire.</b>	<b>23</b>
<b>1.2</b>	<b>Le premier juge a-t-il erré en concluant que les membres du TAQ ne bénéficient pas des garanties d'indépendance retenues pour les tribunaux judiciaires dans le <i>Renvoi sur les juges</i>?</b>	<b>27</b>
<b>1.3</b>	<b>Le premier juge a-t-il erré en concluant que les membres du TAQ doivent bénéficier d'un niveau de garantie plus élevé que celui généralement retenu pour les tribunaux administratifs en vertu de l'article 23 de la <i>Charte québécoise</i>?</b>	<b>31</b>
<b>1.3.1</b>	<b>La notion classique de tribunal administratif</b>	<b>32</b>
<b>1.3.2</b>	<b>Les attributs et le mode de fonctionnement</b>	<b>33</b>
<b>1.3.3</b>	<b>Les pouvoirs</b>	<b>35</b>
<b>1.3.4</b>	<b>Les compétences</b>	<b>37</b>
<b>1.3.5</b>	<b>Les parties en cause ou les intérêts en jeu</b>	<b>38</b>

500-09-009146-002

PAGE: 3

<b>1.3.6 Les membres</b>	<b>39</b>
<b>1.3.7 La véritable nature du TAQ et le niveau d'indépendance requis</b>	<b>41</b>
<b>2 Le premier juge a-t-il erré en concluant que les dispositions législatives et réglementaires en place n'offrent pas aux membres du TAQ le niveau de garantie requis par l'article 23 de la <i>Charte québécoise</i>?</b>	<b>41</b>
<b>2.1 L'inamovibilité</b>	<b>43</b>
<b>2.1.1 La durée des mandats</b>	<b>44</b>
<b>2.1.2 Le renouvellement des mandats</b>	<b>45</b>
<b>2.2 La sécurité financière</b>	<b>49</b>

# Onglet 6

*Commission d'examen de la  
rémunération des juges*



*Judicial Compensation and  
Benefits Commission*

## AVIS

**Le 18 juin 2019**

La Commission d'examen de la rémunération des juges (la Commission) a été établie en 1999 avec le mandat d'examiner tous les quatre ans si le traitement et les autres prestations payables aux juges de nomination fédérale en vertu de la *Loi sur les juges* (la *Loi*) sont satisfaisants, et si les avantages sont généralement appropriés. Pour les fins de l'étude de la Commission, une modification a été apportée à la *Loi* en 2014, selon laquelle les protonotaires de la Cour fédérale sont réputés juges. Selon la *Loi*, la Commission remet un rapport faisant état de ses recommandations au ministre de la Justice, qui donne suite au rapport au plus tard quatre mois après l'avoir reçu.

La *Loi* donne aussi au ministre de la Justice le pouvoir, en tout temps, de demander à la Commission d'examiner une question qui relève de son mandat. En conséquence, par l'intermédiaire d'une lettre en date du 31 mai 2019, le ministre a demandé à la Commission d'examiner la question suivante :

« les effets qu'une modification de la *Loi sur les juges* pourrait avoir sur le caractère satisfaisant de la rémunération des juges fédéraux, en empêchant l'accumulation d'années de service ouvrant droit à pension pour tout juge dont la révocation a été recommandée par le Conseil canadien de la magistrature. »

La lettre du ministre, annexe A ci-jointe, explique en plus de détails la modification proposée et fixe aussi la date de dépôt du rapport de la Commission au plus tard le 31 octobre 2019.

La Commission invite toute personne intéressée à soumettre un mémoire sur le sujet que la Commission a pour mission d'examiner. Les mémoires, écrits dans la langue officielle de son choix, devraient être envoyés à la Commission, de préférence sous format électronique, à l'adresse suivante : [info@quadcom.gc.ca](mailto:info@quadcom.gc.ca). Une copie papier des mémoires sera également acceptée au bureau de la Commission, situé au 99, rue Metcalfe, 8<sup>e</sup> étage, Ottawa (Ontario), K1A 1E3. La date limite pour le dépôt d'un mémoire est le 18 juillet 2019. La commission ne prévoit pas tenir une audience publique. Cependant, si elle détermine qu'une s'avère nécessaire un avis à cet effet sera émis.

Tous les mémoires reçus par la Commission seront affichés sur son site Web au lien suivant : <http://www.quadcom.gc.ca/>.

*Président*  
Gil Rémillard

*Commissaires*  
Margaret Bloodworth  
Peter Griffin

*Directrice générale*  
Louise Meagher

# Onglet 7

Gouvernement  
du CanadaGovernment  
of Canada

## Commission d'examen de la rémunération des juges entame une enquête

---

De : [Commission d'examen de la rémunération des juges](#)

### Communiqué de presse

Le 18 juin 2019 – Ottawa (Ontario) – Commission d'examen de la rémunération des juges

Le ministre de la Justice du Canada a demandé à la Commission d'examen de la rémunération des juges d'examiner la question précise suivante : les effets qu'une modification de la *Loi sur les juges* pourrait avoir sur le caractère satisfaisant de la rémunération des juges fédéraux, en empêchant l'accumulation d'années de service ouvrant droit à pension pour tout juge dont la révocation a été recommandée par le Conseil canadien de la magistrature.

La Commission accueille avec plaisir les commentaires du public. Les parties qui désirent commenter sur la question doivent déposer leurs mémoires au plus tard le 18 juillet 2019. Les directives pour ce faire se trouvent dans le site Web de la Commission à <http://www.quadcom.gc.ca/> sous la rubrique Avis et décisions.

## Faits en bref

- Cette enquête est la première qui a lieu autrement qu'au moyen du processus complet de révision de la rémunération qui marque le début de chaque cycle quadriennal.
- Le prochain cycle quadriennal débutera le 1 juin 2020.
- La Commission est composée de trois membres nommés par décret du gouvernement en conseil. Le premier est proposé par la magistrature, et dans le cas de cette Commission il s'agit de M. Peter Griffin. Le deuxième membre est proposé par le ministre de la Justice et procureur général du Canada. Dans le cas présent, il s'agit de Mme Margaret Bloodworth. Les deux personnes ainsi nommées proposent un nom pour le poste de président de la Commission; la présidence de la Commission a ainsi été assumée par Me Gil Rémillard.
- La Commission doit remettre son rapport faisant état de ses recommandations au ministre de la Justice du Canada au plus tard le 31 octobre 2019.

## Personnes-ressources

Louise Meagher

Directrice générale

Commission d'examen de la rémunération des juges

T. (613) 995-5140

[louise.meagher@quadcom.gc.ca](mailto:louise.meagher@quadcom.gc.ca)

Recherche d'information connexe par mot-clés: [LW Droit](#) | [Commission d'examen de la rémunération des juges](#) | [Canada](#) | [Justice](#) | [gouvernement](#) | [communiqués de](#)

# Onglet 8



Courriel de Mme Louise Meagher, directrice générale de la Commission d'examen de la rémunération des juges, le 4 juillet 2019

---

**Fortier-Dompierre Chloé**

---

**De:** Masson Louis  
**Envoyé:** 10 juillet 2019 11:07  
**À:** Fortier-Dompierre Chloé  
**Objet:** Fwd: Quadrennial Commission Inquiry  
**Pièces jointes:** Notice (June 2019).pdf; ATT00001.htm; Avis (juin 2019).pdf; ATT00002.htm

**Le bâtonnier Louis Masson, Ad. E.**

—  
**Joli-Cœur Lacasse S.E.N.C.R.L.**  
 1134, Grande Allée Ouest, bureau 600  
 Québec (Québec) G1S 1E5 CANADA

Tél | 418 | 681 | 7007  
 Cel | 418 | 264 | 0606  
 Fax | 418 | 681 | 7100  
[jl-notifications-qc@jolicoeurlacasse.com](mailto:jl-notifications-qc@jolicoeurlacasse.com)

Avis au lecteur: Ce courriel est assujéti à des règles de confidentialité que vous devez respecter, protégeant son contenu et son destinataire. Veuillez consulter le lien hypertexte précité.

Début du message transféré :

**Expéditeur:** Tremblay, Gérald R. <[grtremblay@MCCARTHY.CA](mailto:grtremblay@MCCARTHY.CA)>  
**Date:** 5 juillet 2019 à 11:33:48 UTC-4  
**Destinataire:** "Me Louis Masson Ad. E." <[louis.masson@jolicoeurlacasse.com](mailto:louis.masson@jolicoeurlacasse.com)>, "Michel Girouard" <[greg5909@hotmail.com](mailto:greg5909@hotmail.com)>  
**Objet:** TR :  Quadrennial Commission Inquiry

G.R.Tremblay

Début du message transféré :

Expéditeur: Louise Meagher  
 <[louise.meagher@quadcom.gc.ca](mailto:louise.meagher@quadcom.gc.ca)<<mailto:louise.meagher@quadcom.gc.ca>>>  
 Date: 4 juillet 2019 à 20:31:23 UTC+1  
 Destinataire: "grtremblay@mccarthy.ca" <<mailto:grtremblay@mccarthy.ca>>"  
 <[grtremblay@mccarthy.ca](mailto:grtremblay@mccarthy.ca)<<mailto:grtremblay@mccarthy.ca>>>  
 Objet: Quadrennial Commission Inquiry

Dear Me Tremblay,

As you may be aware, the Minister of Justice and Attorney General of Canada has referred a matter for inquiry to the Judicial Compensation and Benefits Commission. A Notice announcing the inquiry and inviting parties wishing to comment on the matter has been widely circulated .

Courriel de Mme Louise Meagher, directrice générale de la Commission d'examen de la rémunération des juges, le 4 juillet 2019

---

The Commission has been informed that your client, the Honourable Michel Girouard, may be affected by this matter.

Accordingly, the Commission has asked me to ensure that you are informed of its inquiry. To this end, I am attaching to this email the Commission's Notice, dated June 18, 2019.

Yours truly,

Louise Meagher  
 Executive Director  
 Judicial Compensation and Benefits Commission  
[louise.meagher@quadcom.gc.ca](mailto:louise.meagher@quadcom.gc.ca) <<mailto:louise.meagher@quadcom.gc.ca>>

---

Ce courriel peut contenir de l'information privilégiée, confidentielle ou protégée contre la divulgation. L'envoi de ce courriel qui est destiné exclusivement au(x) destinataire(s) mentionné(s) ne constitue pas une renonciation à un droit de quelque nature que ce soit. Toute utilisation, transmission ou copie non autorisée de ce courriel est interdite. Si vous avez reçu ce courriel par erreur, veuillez en aviser l'expéditeur et détruire toute copie en votre possession. Notre politique de confidentialité est affichée à l'adresse [www.mccarthy.ca](http://www.mccarthy.ca) <<http://www.mccarthy.ca>>.

Cliquez ici si vous voulez vous désabonner <<mailto:listmanager@mccarthy.ca?subject=Je%20desire%20me%20desabonner%20des%20messages%20electroniques%20commerciaux%20de%20McCarthy%20Tetrault>> de la réception des messages électroniques commerciaux de McCarthy Tétrault. Veuillez prendre en note que vous continuerez de recevoir des messages électroniques non commerciaux de notre part, comme des relevés de compte, des factures, des communications aux clients et d'autres communications électroniques factuelles similaires.

This e-mail may contain information that is privileged, confidential and/or exempt from disclosure. No waiver whatsoever is intended by sending this e-mail which is intended only for the named recipient(s). Unauthorized use, dissemination or copying is prohibited. If you receive this email in error, please notify the sender and destroy all copies of this e-mail. Our privacy policy is available at [www.mccarthy.ca](http://www.mccarthy.ca) <<http://www.mccarthy.ca>>.

Click here to unsubscribe <<mailto:listmanager@mccarthy.ca?subject=I%20wish%20to%20unsubscribe%20from%20commercial%20electronic%20messages%20from%20McCarthy%20Tetrault>> from commercial electronic messages. Please note that you will continue to receive non-commercial electronic messages, such as account statements, invoices, client communications, and other similar factual electronic communications.

# Onglet 9

HON. D. SMITH  
HON. L. O'NEIL  
HON. B.R. BELL,  
DISSIDENTS

---

## I. APERÇU

1. Les délibérations du Conseil canadien de la magistrature [le Conseil] se sont déroulées seulement sur la base du dossier. La transcription des huit jours d'audience devant le second comité d'enquête qui a été fourni aux membres du Conseil était principalement en français seulement, n'ayant pas été traduite vers l'anglais. Il est notoire qu'un nombre significatif des membres du Conseil, y compris 2 des 3 membres participant à cette dissidence, ne parlent pas, ni ne comprennent, la langue française. Le défaut de rendre disponible le même dossier à tous les membres du Conseil constitue le fondement de notre dissidence.

2. Nous estimons que le droit du juge Girouard à une audience équitable n'a pas été respecté. Nous n'exprimons aucun avis quant à la question de savoir si ses droits en vertu de la *Loi sur les langues officielles*, S.R.C. 1985, ch. 31 (4<sup>e</sup> suppl.) ont été violés. Nous n'exprimons également aucun avis quant à la question de savoir si les droits linguistiques qui lui sont conférés par la *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.) [la *Charte*] ont été respectés. Il n'est pas nécessaire pour nous de le faire. Notre dissidence s'appuie uniquement sur notre avis que le Conseil a violé le droit à une audience équitable dont jouit le juge Girouard. Nous estimons que le rapport de la majorité des membres du Conseil est entaché de nullité. Par conséquent, nous recommandons que l'affaire soit abandonnée. Nous sommes d'avis qu'il s'agit d'un résultat approprié compte tenu de l'historique de l'affaire.

## II. ÉQUITÉ PROCÉDURALE

3. Avant qu'un juge puisse être révoqué, il a droit à une audience équitable (*Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673, page 696). Afin que les délibérations du Conseil relativement à une recommandation d'un comité d'enquête de révoquer un juge soient considérées comme une « audience » équitable, ceux qui délibèrent doivent pouvoir comprendre le dossier qui leur est soumis. Si le Conseil est tenu de respecter le principe voulant que « celui qui tranche doit entendre », alors sûrement celui qui rend une décision à partir d'un dossier doit pouvoir être en mesure de lire ce dossier. Le dossier comprenait une transcription, en français, de la preuve orale devant le Comité d'enquête. Cette transcription a été fournie à tous les membres du Conseil qui entendent cette affaire. Le rapport du Comité d'enquête en date du 6 novembre 2017 abonde en références à la transcription des audiences devant le Comité de mai 2017. Par conséquent, le Comité d'enquête s'appuie largement sur cette transcription et elle fait partie du dossier. De même, les avocats du juge Girouard s'appuient sur la transcription des audiences devant le Comité d'enquête et y font fréquemment référence. Si le Conseil est tenu de respecter le principe selon lequel « le décideur doit être celui qui assiste à l'enquête et à la preuve », de toute évidence, le décideur qui entend une affaire sur la base d'un dossier écrit, lequel comprend une transcription, doit pouvoir être en mesure de lire la transcription. Nous notons que la *Politique sur l'examen du rapport du comité d'enquête par le Conseil* de 2010 prévoyait expressément que « L'examen du Conseil est fondé sur le dossier et le rapport du comité d'enquête » (de même que sur les observations écrites du juge et de l'avocat indépendant).

4. Avant la réunion du Conseil pour délibérer de la recommandation du second comité d'enquête concernant le juge Girouard, un membre du Conseil a demandé si une traduction complète de la preuve (dont la majeure partie était en français) serait mise à

la disposition des membres unilingues anglophones du Conseil. Pratiquement tous les documents, sauf les transcriptions de la preuve présentée devant le premier et le second comités d'enquête, avaient été traduits et distribués dans les deux langues officielles à tous les membres, y compris le rapport du comité d'enquête, certains extraits de la preuve, les arguments présentés devant le comité d'enquête et le Conseil, ainsi que les décisions sur les affaires préliminaires. À titre de question préliminaire, avant le début des délibérations, le Conseil a décidé qu'un dossier pleinement traduit ne serait pas rendu disponible à tous les membres du Conseil. De toute évidence, le dossier disponible aux membres unilingues anglophones du Conseil était différent de celui disponible aux membres bilingues.

5. Comme le Conseil l'a noté au paragraphe 6 de son rapport au ministre dans l'affaire du juge Déziel et confirmé au paragraphe 21 des motifs de la majorité, le Conseil doit considérer les recommandations du comité d'enquête « en y apportant son propre jugement indépendant aux faits ». Le juge Girouard avait droit aux points de vue éclairés de tous les membres du Conseil chargés de délibérer de son avenir. De même, tous les membres du Conseil avaient droit à la même information au cours de leurs délibérations.

6. De fait, nous notons que le Conseil offre l'interprétation simultanée lors de ses rencontres annuelles et semi-annuelles afin d'assurer que tous les membres soient informés et puissent participer pleinement à ses activités et délibérations. Les droits du juge Girouard à une audience équitable devraient s'inspirer de la *Charte*, pas moins que pour les rencontres annuelles et semi-annuelles du Conseil. Son avenir, et celui de la démocratie constitutionnelle dans laquelle un juge ne peut facilement être révoqué, ne méritent rien de moins.

7. La majorité des membres du Conseil indique, au paragraphe 73 de son rapport, qu'elle a « examiné le rapport du Comité et les observations écrites du juge, de même que toute l'information que nous avons jugée pertinente. » Avec égards, nous sommes d'avis que la majorité a agi ainsi sans une compréhension complète et fiable de plus de 4 000 pages de notes sténographiques relatant les quatorze jours d'audience du premier comité d'enquête et de la transcription des huit jours de témoignages devant le second comité d'enquête, y compris le témoignage du juge Girouard.

### **III. CONCLUSION**

8. Nous sommes en désaccord avec le point de vue de la majorité et ne pouvons recommander la révocation du juge Girouard. Nous nous fondons sur le déni de son droit à une audience équitable, un déni fondé sur le défaut du Conseil de s'assurer que tous les participants au processus décisionnel pouvaient comprendre et évaluer l'ensemble du dossier. En l'absence d'une audience équitable, l'opinion majoritaire ne devrait pas être maintenue et les procédures devraient être abandonnées.

# Onglet 10



Lettre du 31 mai 2019 signée par le ministre de la Justice à la Commission d'examen de la rémunération des juges

*Annexe A*

Minister of Justice  
and Attorney General of Canada



Ministre de la Justice  
et procureur général du Canada

Ottawa, Canada K1A 0H8

MAI 31 2019  
MAY 31 2019

Maître Gil Rémillard  
Dentons Canada Inc.  
1, Place Ville-Marie  
39e étage  
Montréal (Québec) H3B 4M7

Maître Margaret Bloodworth  
654, avenue Windermere  
Ottawa (Ontario) K2A 2W8

Maître Peter Griffin  
Lenczner Slaght  
130, rue Adelaide O  
Bureau 2600  
Toronto (Ontario) M5H 3P5

Maîtres,

Je vous écris conformément au paragraphe 26(4) de la *Loi sur les juges* pour vous demander d'examiner une question que je considère importante et urgente : les effets qu'une modification de la *Loi sur les juges* pourrait avoir sur le caractère satisfaisant de la rémunération des juges fédéraux, en empêchant l'accumulation d'années de service ouvrant droit à pension pour tout juge dont la révocation a été recommandée par le Conseil canadien de la magistrature.

Comme vous le savez, la *Loi sur les juges* permet aux juges nommés par le gouvernement fédéral de recevoir une pension égale aux deux tiers de leur traitement au moment de leur retraite. Les juges remplissent automatiquement les conditions requises pour bénéficier d'une pension complète s'ils respectent l'une des trois conditions prescrites par la loi établissant le nombre minimum d'années de service. Lorsque les juges ne sont pas admissibles à une pension complète, ils peuvent être admissibles à une pension réduite (au prorata) s'ils satisfont à certains autres critères d'admissibilité minimaux. Le montant de la pension réduite varie en fonction de l'âge du juge et de ses années d'ancienneté, mais les montants annuels en jeu sont substantiels. Les juges qui quittent leurs fonctions avant d'avoir satisfait à ces exigences minimales n'ont droit qu'au remboursement de leurs cotisations.

## Lettre du 31 mai 2019 signée par le ministre de la Justice à la Commission d'examen de la rémunération des juges

---

-2-

Dans le contexte des procédures de déontologie judiciaire, la nature de ces arrangements peut donner l'impression qu'un juge faisant l'objet d'une plainte pour inconduite pourrait être incité à prolonger la procédure jusqu'à la date à laquelle il deviendrait admissible à une pension complète ou réduite. Même si ce n'est pas l'intention du juge, on pourrait tout de même penser que le juge a lancé la contestation principalement dans le but d'en profiter sur le plan financier. Cela risque de miner la confiance du public dans l'intégrité des juges nommés par le gouvernement fédéral.

La modification que je propose suspendrait le décompte des années d'ancienneté du juge à compter de la date à laquelle le Conseil canadien de la magistrature publie un rapport dans lequel il recommande la révocation du juge. La modification s'appliquerait une fois la sanction royale reçue à tout juge en exercice dont la révocation a déjà été recommandée ou serait recommandée à l'avenir.

Toutefois, la modification inclurait également une disposition visant à rétablir le calcul du nombre d'années pendant lesquelles les juges ont exercé des fonctions judiciaires, comme s'il n'y avait jamais eu d'interruption, dans les cas où la recommandation de révocation serait annulée par un tribunal ou rejetée, de sorte que le juge pourrait continuer à exercer ses fonctions.

Une telle modification protégerait les juges qui cherchent à contester une recommandation de révocation du Conseil canadien de la magistrature contre les allégations selon lesquelles la contestation vise uniquement à générer des avantages financiers. Cela garantirait également que les juges ne soient pas pénalisés pour avoir contesté une recommandation, dans le cas où la contestation serait accueillie.

### Déterminer la date de l'établissement du rapport

Le paragraphe 26(4) de la *Loi sur les juges* donne au ministre de la Justice le pouvoir de lancer un examen sur une question, autrement qu'au moyen du processus complet de révision de la rémunération qui marque le début de chaque cycle quadriennal. Cette disposition autorise le ministre à fixer les délais pour un tel examen en consultation avec la Commission. Des fonctionnaires de mon ministère ont communiqué avec vous pour solliciter votre point de vue à cet égard.

Étant donné que cette question a une portée relativement étroite, j'espère que le problème pourra être réglé rapidement – idéalement d'ici la fin de l'été. Dans le cadre de vos échanges avec mes fonctionnaires, vous avez mentionné qu'une période de 90 jours devrait suffire, sous réserve de certaines considérations. Toutefois, vous avez aussi souligné que vous préféreriez ne pas avoir à faire rapport pendant la campagne électorale fédérale prévue pour cet automne. Je comprends vos préoccupations.

Lettre du 31 mai 2019 signée par le ministre de la Justice à la Commission d'examen de la rémunération des juges

---

-3-

Cependant, le paragraphe 26(5) de la *Loi sur les juges* prévoit que la prolongation d'un délai déjà fixé ne peut être accordée que par le gouverneur en conseil. Si des retards imprévus devaient se produire, il pourrait donc s'avérer difficile d'accorder une prolongation une fois que la Chambre des communes aura ajourné ses travaux. Je fixe donc la date de dépôt du rapport au plus tard le 31 octobre 2019, mais, si possible, je vous prierais de me le soumettre avant le début de la campagne électorale.

Je vous remercie de l'attention que vous attachez à cette question importante et vous prie d'agréer, Maîtres, l'expression de mes sentiments distingués.

Original signed by /  
Original signé par

L'honorable David Lametti, C.P., C.R., député  
Ministre de la Justice et procureur général du Canada

c.c. : La juge Julie Dutil  
Présidente, Association canadienne des juges des cours supérieures

M<sup>e</sup> Norman Sabourin  
Directeur exécutif et avocat général principal, Conseil canadien de la magistrature

La protonotaire Mandy Aylen,  
Représentante des protonotaires de la Cour fédérale

Louise Meagher  
Directrice Exécutive, Commission d'examen de la rémunération des juges

# Onglet 11

**T-409-18**  
**COUR FÉDÉRALE**

---

ENTRE :

**L'HONORABLE MICHEL GIROUARD**

**DEMANDEUR**

- et -

**LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**DÉFENDEUR**

- et -

**LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC**

**MISE EN CAUSE**

---

**DOSSIER DU DEMANDEUR**

Volume 26, pages 11488 – 11541

---

**M<sup>e</sup> Gérald R. Tremblay, Ad. E.**  
**McCarthy Tétrault S.E.N.C.R.L.,**  
**s.r.l.**  
Bureau 2500  
1000, rue De La Gauchetière Ouest  
Montréal (Québec)  
H3B 0A2

Tél. : 514 397-4157  
Télé. : 514 875-6246  
[grtremblay@mccarthy.ca](mailto:grtremblay@mccarthy.ca)

**M<sup>e</sup> Louis Masson, Ad. E.**  
**M<sup>e</sup> Bénédicte Dupuis**  
**Joli-Cœur Lacasse S.E.N.C.R.L.**  
Bureau 600  
1134, Grande Allée Ouest  
Québec (Québec)  
G1S 1E5

Tél. : 418 681-7007  
Télé. : 418 681-7100  
[louis.masson@jolicoeurlacasse.com](mailto:louis.masson@jolicoeurlacasse.com)  
[benedicte.dupuis@jolicoeurlacasse.com](mailto:benedicte.dupuis@jolicoeurlacasse.com)

**Avocats du demandeur**

- 2 -

**M<sup>e</sup> Claude Joyal, Ad. E.**  
**M<sup>e</sup> Pascale-Catherine Guay**  
**M<sup>e</sup> Lindy Rouillard-Labbé**  
**Ministère de la Justice Canada**  
**Bureau régional du Québec**  
Tour Est, 9<sup>e</sup> étage  
Complexe Guy-Favreau  
200, boul. René-Lévesque Ouest  
Montréal (Québec)  
H2Z 1X4

Tél. : 514 283-8768 (M<sup>e</sup> Joyal)  
Tél. : 514 283-0256 (M<sup>e</sup> Guay)  
Tél. : 514 283-7179 (M<sup>e</sup> Rouillard-Labbé)  
Télé. : 514 283-3856  
[claud.joyal@justice.qc.ca](mailto:claud.joyal@justice.qc.ca)  
[pascale.guay@justice.qc.ca](mailto:pascale.guay@justice.qc.ca)  
[lindy.rouillard-labbe@justice.qc.ca](mailto:lindy.rouillard-labbe@justice.qc.ca)

**Avocats du défendeur**

**M<sup>e</sup> Jean-Yves Bernard, Ad. E.**  
**Bernard, Roy (Justice-Québec)**  
8<sup>e</sup> étage  
1, rue Notre-Dame Est  
Montréal (Québec)  
H2Y 1B6

Tél. : 514 393-2336, poste 51467  
Télé. : 514 873-7074  
[jean-yves.bernard@justice.gouv.qc.ca](mailto:jean-yves.bernard@justice.gouv.qc.ca)

**Avocats de la mise en cause**

<b><u>TABLE DES MATIÈRES</u></b>		i)
<b>Dossier du demandeur</b>		<b>Page</b>
<b>Volume 26</b>		
<b><u>MÉMOIRES DES FAITS ET DU DROIT</u></b>		
<b>SURVOL</b>	.....	11488
<b>PARTIE I - EXPOSÉ CONCIS DES FAITS</b>	.....	11491
1. Les étapes préliminaires	.....	11491
2. Le « premier comité »	.....	11492
3. Le rapport du « premier panel du CCM »	.....	11492
4. La décision ministérielle	.....	11493
5. Le second comité	.....	11494
6. Le rapport du « second panel du CCM »	.....	11495
7. Le pourvoi en contrôle judiciaire	.....	11497
<b>PARTIE II - POINTS EN LITIGE</b>	.....	11498
<b>PARTIE III - EXPOSÉ CONCIS DES PROPOSITIONS</b>	.....	11499
A. Préambule	.....	11499
B. La demande ministérielle	.....	11501
C. Le rapport du second panel du CCM	.....	11507
D. Les décisions sur les moyens préliminaires	.....	11518
1. La règle du cloisonnement	.....	11520
2. L'équité procédurale en matière de déontologie judiciaire	.....	11523
E. Les questions constitutionnelles	.....	11526
a. Première question constitutionnelle	.....	11526





11488

Mémoire des faits et du droit du demandeur

Survola

**MÉMOIRE DES FAITS ET DU DROIT DU DEMANDEUR****SURVOL**

1. Le demandeur, l'honorable Michel Girouard, juge à la Cour supérieure (le « juge Girouard »), a fait l'objet d'une enquête du Conseil canadien de la magistrature (« le CCM ») conduite par le comité d'enquête présidé par le juge en chef Richard Chartier (le « premier comité ») sur des allégations de transaction de substance illicite. Celui-ci a rejeté à l'unanimité des trois membres ces allégations<sup>1</sup>. Deux des trois membres ont toutefois conclu à une recommandation de révocation en raison des contradictions dans le témoignage du juge Girouard. Le président de ce premier comité, le juge Chartier, est pour sa part d'avis que les contradictions ne justifient pas une recommandation de révocation.
2. Après l'examen prévu à la *Loi sur les juges*<sup>2</sup>, l'enquête a pris fin en avril 2016 par une décision unanime du premier panel du Conseil canadien de la magistrature (le « premier panel du CCM ») composé de 18 juges, qui a procédé à l'examen du rapport de ce premier comité et rejeté toutes les allégations, concluant par conséquent qu'il ne recommandait pas la révocation<sup>3</sup>.
3. La ministre de la Justice a demandé au CCM de reprendre l'enquête<sup>4</sup> en la limitant à l'examen des seuls éléments favorables à la recommandation de révocation du juge Girouard, soit ceux constatés par les deux membres majoritaires du premier comité. Le CCM a constitué le second comité d'enquête présidé par le juge J. Ernest Drapeau (le « second comité »). Son rapport<sup>5</sup> a fait l'objet d'un examen

---

<sup>1</sup> Rapport du Comité d'enquête au Conseil canadien de la magistrature daté du 18 novembre 2015, **Dossier du demandeur (ci-après « D.D. »), vol. 3, p. 4944 et s.**

<sup>2</sup> L.R.C. (1985), ch. J-1, **D.D., vol. 27, p. 11645 et s.**

<sup>3</sup> Rapport du Comité d'enquête au Conseil canadien de la magistrature daté du 18 novembre 2015, **D.D., vol. 3, p. 4944 et s.**

<sup>4</sup> Décision des ministres de la Justice du Canada et du Québec communiquée par lettre conjointe datée du 14 juin 2016, **D.D., vol. 1, p. 25-28.**

<sup>5</sup> Rapport du Comité d'enquête du Conseil canadien de la magistrature daté du 6 novembre 2017, **D.D., vol. 11, p. 6929 et s.**

11489

Mémoire des faits et du droit du demandeur

Survol

par un panel du Conseil canadien de la magistrature (le « second panel du CCM »). Celui-ci conclut sur dissidence<sup>6</sup> à une recommandation de révocation en raison de contradictions dans le témoignage du juge. Il ne se prononce pas sur les allégations de transaction et de consommation de substance illicite<sup>7</sup>.

4. Ce réexamen est une atteinte à l'indépendance judiciaire, à l'équité procédurale, aux principes constitutionnels canadiens et au partage des compétences pour les motifs suivants :

i. Une enquête doit avoir en principe comme objectif principal la recherche de la vérité. La ministre usurpe les fonctions déjà exercées par le CCM en rejetant les conclusions de la majorité. Elle donne à ces conclusions une légitimité qu'elles n'ont jamais eue pour avoir été rejetées à l'unanimité par le premier panel du CCM. La réouverture de l'enquête est ciblée, limitée et orientée d'une manière incompatible avec la recherche de la vérité. Selon la demande ministérielle, la reprise de l'enquête doit porter sur les « *conclusions de la majorité du Comité d'enquête l'ayant mené à recommander la destitution du juge Girouard* »;

ii. Les passages essentiels et pertinents de la preuve n'ont pas été traduits en langue anglaise devant le second panel du CCM alors que l'appréciation de la crédibilité du juge était au cœur du débat. Les juges Smith, O'Neil et Bell, dissidents, en ont ainsi conclu<sup>8</sup> :

« 1. Les délibérations du Conseil canadien de la magistrature [le Conseil] se sont déroulées seulement sur la base du dossier. La transcription des huit jours d'audience devant le second comité qui a été fourni aux membres du Conseil était principalement en français seulement, n'ayant pas été traduite vers l'anglais. Il est notoire qu'un nombre significatif des membres du Conseil, y compris 2 des 3 membres participant à cette dissidence, ne parlent pas, ni ne comprennent, la

<sup>6</sup> Dissidence, **D.D., vol. 7, p. 6191-6195.**

<sup>7</sup> Rapport à la ministre de la Justice daté du 20 février 2018, **D.D., vol. 7, p. 6170 et s.**

<sup>8</sup> Dissidence, **D.D., vol. 7, p. 6191-6195.**

---

	11490
Mémoire des faits et du droit du demandeur	Survол

---

langue française. Le défaut de rendre disponible le même dossier à tous les membres du Conseil constitue le fondement de notre dissidence. »

- iii. Les membres du second comité, dont certains avaient déjà participé au processus à l'étape de l'examen de la plainte (le « comité d'examen »<sup>9</sup>), ont agi comme enquêteurs et accusateurs dans le second comité, se plaçant ainsi en situation de juges et parties en contravention avec les dispositions de la *Loi sur les juges* et les principes de justice naturelle;
  - iv. L'examen par le second panel du CCM a été conduit en marge des règles législatives et réglementaires sur la base d'une inversion du fardeau de la preuve incompatible avec les exigences d'une enquête de nature déontologique;
  - v. L'enquête par le second comité et le second panel du CCM porte sur une matière qui relève de l'administration de la justice, compétence exclusive des provinces.
5. La *Loi sur les juges* ne peut permettre un double examen des mêmes faits, des bris multiples de la règle du cloisonnement, le bris des règles d'équité procédurale et d'apparence de partialité ainsi qu'une norme d'examen imprécise sur la base d'une demande ministérielle attentatoire à l'indépendance judiciaire. Si elle devait être interprétée autrement, elle serait constitutionnellement invalide comme contraire au principe de l'indépendance judiciaire. Le second comité et le second panel du CCM agissent comme une cour de révision de la décision du premier panel du CCM sans en avoir la compétence. Ils en adoptent d'ailleurs la norme d'intervention.

---

<sup>9</sup> Rapport du Comité d'examen constitué par le Conseil canadien de la magistrature daté du 6 février 2014, *D.D.*, vol. 2, p. 204-211.

11491

Mémoire des faits et du droit du demandeur

Survot

6. De plus, le défaut de fournir aux membres du CCM une version traduite de la preuve dans la langue qu'ils comprennent porte atteinte à l'équité procédurale et aux droits linguistiques du juge Girouard.
7. Enfin, si la décision ultime de révocation relève du gouverneur général, le pouvoir d'enquête est une matière qui relève de l'administration de la justice qui, par conséquent, est de l'autorité des provinces.
8. Ce mémoire expose les principales lacunes du processus d'enquête auquel a été soumis le juge Girouard, lesquelles invalident la décision ministérielle et la décision de recommandation de révocation. Un arrêt des procédures s'impose.

-----

### **PARTIE I – EXPOSÉ CONCIS DES FAITS**

9. Les faits essentiels au pourvoi en contrôle judiciaire sont les suivants :
  1. **Les étapes préliminaires**
10. Le 30 novembre 2012, le juge Francois Rolland transmet au CCM une lettre à la suite d'informations transmises par le Directeur des poursuites criminelles et pénales.
11. Le 6 février 2014, le comité d'examen dépose son *Rapport du Comité d'examen constitué par le Conseil canadien de la magistrature au sujet de l'honorable Michel Girouard*<sup>10</sup>. Le juge MacDonald siège au Comité sur la conduite des juges après le décès du juge Edmond Blanchard. Les juges Drapeau et Glenn D. Joyal siègent également au comité d'examen<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Rapport du Comité d'examen constitué par le Conseil canadien de la magistrature daté du 6 février 2014, **D.D., vol. 2, p. 204-211.**

<sup>11</sup> Courriel de M<sup>e</sup> Norman Sabourin à M<sup>e</sup> Doug Mitchell daté du 10 avril 2015, **D.D., vol. 8, p. 6196-6197.**

**2. Le « premier comité »**

12. Le 17 mars 2015, le premier comité transmet l'avis d'allégations détaillé, amendé et modifié<sup>12</sup>. Le juge Chartier préside ce comité, dont les deux autres membres sont le juge en chef Paul Crampton et M<sup>e</sup> Ronald LeBlanc. L'enquête se déroule du 4 au 13 mai 2015<sup>13</sup>.
13. Le 18 novembre 2015, le premier comité produit son rapport. Les trois membres rejettent à l'unanimité les allégations contenues à l'avis d'allégation. Toutefois, deux des membres recommandent la révocation en raison des contradictions dans le témoignage du juge Girouard. Le juge Chartier, après analyse, est au contraire d'avis que ces contradictions ne justifient pas la révocation. Les membres majoritaires s'autorisent de commentaires inappropriés à l'intention des possibles intervenants ultérieurs du CCM<sup>14</sup>.

**3. Le rapport du « premier panel du CCM »**

14. Le 20 avril 2016, le premier panel du CCM composé de 18 membres dépose son rapport à la ministre de la Justice du Canada et accepte les conclusions unanimes à l'effet que les allégations ne sont pas prouvées. Il rejette à l'unanimité la recommandation de révocation fondée sur les pseudo contradictions, tant pour des motifs d'équité procédurale qu'en raison du fait qu'il accepte les conclusions de la dissidence du président (le juge Chartier).

<sup>12</sup> Avis d'allégations détaillé amendé et modifié à l'honorable Michel Girouard daté du 17 mars 2015, **D.D., vol. 4, p. 5108 et s.**

<sup>13</sup> Notes sténographiques des auditions du 4, 5, 6, 7, 8, 11, 12 et 13 mai 2015, **D.D., vol. 2, p. 1845 et s.**

<sup>14</sup> Rapport du Comité d'enquête au Conseil canadien de la magistrature daté du 18 novembre 2015, par. 230 et s., **D.D., vol. 3, p. 4991 et s.**

11493

Mémoire des faits et du droit du demandeur

Exposé concis des faits

#### 4. La décision ministérielle

15. Le 21 avril 2016, une note ministérielle est rédigée<sup>15</sup>, recommandant à la ministre d'accepter le rapport du premier panel du CCM et de mettre fin à l'affaire :

« RECOMMENDATION – Accept the recommendations in both cases and develop a very strong Communications Strategy to explain your decision and to talk about your expectations around the ethical behaviour of members the judiciary. »

16. Entre le 21 avril 2016 et le 1<sup>er</sup> mai 2016, aucune pièce du dossier de l'office fédéral n'est produite. Rien au dossier ne justifie ni n'explique la volte-face à venir.

17. Le 1<sup>er</sup> mai 2016 (mise à jour le 25 mai 2016<sup>16</sup>), une nouvelle note ministérielle est rédigée. La recommandation est cette fois caviardée, mais il est évident que la première recommandation unanime est mise de côté. Le texte non caviardé indique :

« Your decision is required on how to respond to the CJC's report recommending against removal of Justice Girouard of the Quebec Superior Court. [caviardage]. POLITICAL CONSIDERATIONS – This may negatively impact your relationship with the CJC, but would likely be well received by the Canadian public. – You would have the support of Quebec's Attorney General. »

18. Le 3 juin 2016, une nouvelle note ministérielle<sup>17</sup> est rédigée :

« POLITICAL CONSIDERATIONS – I have reviewed the joint letter and think it is very good. I recommend you concur [caviardage] and with the content of the letter. – The CJC is likely to react very unfavourably, DOJ Comms will work with

<sup>15</sup> Dossier certifié de l'office fédéral – Ministre de la Justice du Canada, p. 1, **D.D., vol. 24, p. 11407.**

<sup>16</sup> Dossier certifié de l'office fédéral – Ministre de la Justice du Canada, p. 2-3, **D.D., vol. 24, p. 11408-11409.**

<sup>17</sup> Dossier certifié de l'office fédéral – Ministre de la Justice du Canada, p. 4, **D.D., vol. 24, p. 11410.**

11494

Mémoire des faits et du droit du demandeur

Exposé concis des faits

their counterparts in Quebec on communications products. – I think you have made an important and decidedly appropriate decision to proceed in this manner. »

19. Le 14 juin 2016, les ministres de la Justice du Québec et du Canada demandent, dans une lettre conjointe d'abord signée par la ministre de la Justice du Québec et par la suite par la ministre de la Justice du Canada, adressée au CCM, la tenue d'une enquête portant uniquement sur les motifs des membres majoritaires du premier comité. Le CCM, contrairement à ce qu'anticipaient les conseillers ministériels, se conforme à la demande et procède à la formation du second comité.

#### 5. Le second comité

20. Le 13 mars 2017, un avis d'allégations est transmis<sup>18</sup> et les travaux du second comité ont lieu du 8 au 19 mai 2017. Ce comité est présidé par le juge Drapeau qui, comme le juge Joyal, a déjà examiné la preuve et conclu, à titre de membre du comité d'examen, à enquête publique.
21. L'avocat du second comité reçoit instructions de présenter une plaidoirie qui met en évidence les facteurs justifiant la révocation du juge Girouard. Ces instructions du second comité sont évidemment différentes de celles qui prévalaient sous l'empire du *Règlement administratif*, abrogé en 2015, et qui prévoyaient que l'avocat indépendant agit avec impartialité et conformément à l'intérêt public. Les instructions données à l'avocat<sup>19</sup> avaient pour objet de mettre en évidence les facteurs qui

<sup>18</sup> Avis d'allégations (accusations) donné au juge Michel Girouard tel que modifié par décision du 22 février 2017, datée du 13 mars 2017, **D.D., vol. 6, p. 5822-5827**.

<sup>19</sup> Observations additionnelles de l'avocat du second comité, par. 1b), **D.D., vol. 8, p. 6260**; Observations de l'honorable Michel Girouard devant le Conseil canadien de la magistrature, par. 283, **D.D., vol. 24, p. 9205-9206** (qui fait référence aux notes sténographiques de l'audition du 19 mai 2017, pages 1878 à 1880, **D.D., vol. 24, p. 11178-11180**).

11495

Mémoire des faits et du droit du demandeur

Exposé concis des faits

justifient la révocation, ce qui constitue un non-respect d'équité procédurale<sup>20</sup>. Ces instructions sont contraires à l'obligation constitutionnelle d'agir avec objectivité<sup>21</sup>.

22. Le 6 novembre 2017, le second comité produit son rapport, concluant à révocation du juge Girouard après enquête, sur la base de 3 des 4 allégations originales.

#### **6. Le rapport du « second panel du CCM »**

23. Le 5 décembre 2017, le juge Girouard dépose ses observations<sup>22</sup> au second panel du CCM. Le document contient 114 pages traduites par le CCM en langue anglaise. Il fait référence à des documents essentiels à l'appréciation de la crédibilité du juge Girouard qui ne sont pas traduits dans la langue anglaise. Le « dossier de l'office fédéral » tel que produit par le CCM ne révèle pas que les documents mentionnés aux 137 références en bas de page ont été consultés par le second panel du CCM. Par ailleurs, un appel est pendant sur cette question du contenu du dossier de l'office fédéral<sup>23</sup> afin de connaître avec précision ce qui a été consulté par les membres du second panel du CCM.

24. Le 20 février 2018, le second panel du CCM produit son rapport, acceptant à la majorité la conclusion du second comité à l'effet de recommander la révocation. Une seule allégation est examinée par le second panel du CCM dans son obligation de procéder à l'« examen du rapport du comité d'enquête ». De ce fait, les deux autres allégations sont exclues de l'examen. Les particularités de l'examen par ce second panel du CCM sont les suivantes :

- i. Les règles du jeu qui doivent encadrer l'« examen par le CCM » ne sont pas connues. Celles qui prévalent sont-elles celles de l'appel, de la réouverture

<sup>20</sup> *Consortium Developments (Clearwater) Ltd. c. Sarnia (Ville)*, [1998] 3 R.C.S. 3, par. 41, **D.D.**, vol. 30, p. 12136-12137.

<sup>21</sup> *R. c. Cawthorne*, [2016] 1 R.C.S. 983, par. 22-24, **D.D.**, vol. 35, p. 13136-13137.

<sup>22</sup> Observations de l'honorable Michel Girouard devant le Conseil canadien de la magistrature, **D.D.**, vol. 24, p. 9093 et s.

<sup>23</sup> Dossier de Cour A-394-18.



11496

Mémoire des faits et du droit du demandeur

Exposé concis des faits

- d'enquête, du procès de novo, du contrôle judiciaire? Les conditions dans lesquelles se déroule cet « examen » ne sont pas balisées. L'avocat indépendant n'existe plus (la réglementation a été modifiée) de sorte que le juge ne connaît pas la teneur de l'argumentation soumise au délibéré du CCM.
- ii. Le second panel prétend s'inspirer de la démarche suivie dans l'affaire Matlow<sup>24</sup> : ce n'est pas le cas ainsi que nous l'analyserons plus avant.
  - iii. Le second panel du CCM est présidé par le juge MacDonald aussi président du Comité sur la conduite des juges qui a analysé la preuve et conclu à la décision de former un comité d'examen<sup>25</sup>, lui-même composé des juges Drapeau et Joyal qui formeront le second comité<sup>26</sup>.
  - iv. Le second panel du CCM est composé de 23 membres. Treize d'entre eux ont siégé au premier panel du CCM.
  - v. La preuve en français a été communiquée alors qu'il est notoire, soulignent les membres dissidents, que la majorité des membres ne comprend pas cette langue, rendant illusoire un véritable examen du rapport et des observations du juge qui font référence à des extraits de la preuve non traduits<sup>27</sup>. Trois membres dissidents sont d'avis que cette procédure suivie porte atteinte à l'équité procédurale : ils concluent à l'arrêt des procédures.

---

<sup>24</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 P. Theodore Matlow, 3 décembre 2008, **D.D.**, vol. 44, p. 14726 et s.

<sup>25</sup> Rapport du Comité d'examen constitué par le Conseil canadien de la magistrature au sujet de l'honorable Michel Girouard daté du 6 février 2014, **D.D.**, vol. 2, p. 204-211.

<sup>26</sup> *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone*, [2003] 1 R.C.S. 884, par. 17, **D.D.**, vol. 29, p. 12003; *R. c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114, p. 140, **D.D.**, vol. 35, p. 13170; *Consortium Developments (Clearwater) Ltd. c. Sarnia (Ville)*, [1998] 3 R.C.S. 3, par. 11-12, **D.D.**, vol. 30, p. 12116-12117.

<sup>27</sup> *Sitba c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282, p. 328, **D.D.**, vol. 41, p. 14193.

25. Le demandeur joint au dossier du demandeur son affidavit et les 52 pièces correspondant aux documents pertinents permettant ainsi à cette Cour de prendre connaissance de l'ensemble du processus qui s'est déroulé devant le CCM.

#### **7. Le pourvoi en contrôle judiciaire**

26. Le processus déontologique a donné lieu à plusieurs décisions interlocutoires du second comité, soumises pour examen au second panel du CCM dans le cadre des *Observations de l'honorable Michel Girouard devant le Conseil canadien de la magistrature* et soumises à la Cour fédérale par voie de demandes de contrôle judiciaire. À la suite de plusieurs conférences de gestion<sup>28</sup>, toutes les questions ont été regroupées dans la demande de contrôle dans sa version finale du 11 janvier 2019, les parties acceptant de soumettre l'ensemble des questions à la Cour fédérale et renonçant à soulever tardiveté ou prématurité. De plus, la Cour fédérale a rendu un jugement à l'égard du statut d'office fédéral du CCM. Ce jugement a été porté en appel par le CCM<sup>29</sup>.

-----

---

<sup>28</sup> Dossier de Cour T-409-18.

<sup>29</sup> Dossier de Cour A-269-18.

**PARTIE II – POINTS EN LITIGE**

27. Le présent mémoire des faits et du droit vise le contrôle judiciaire de la décision rendue le 20 février 2018 par le CCM, des décisions sur les moyens préliminaires rendues par le second comité et de la décision des ministres de la Justice du Canada et du Québec du 14 juin 2016 communiquée par lettre conjointe.
28. De plus, la présente demande de contrôle judiciaire a pour but une déclaration d'invalidité constitutionnelle concernant *la constitution et le processus d'enquête du Comité d'enquête concernant la conduite de l'honorable Michel Girouard, les articles 60, 61(3)c) et 63 à 66 de la Loi sur les juges, les articles 1.1(2) et 5(1) du Règlement administratif (2002), les articles 2(1), 3(1), 3(2), 3(3), 4 et 5(1) du Règlement administratif (2015) et les articles 3.1, 3.2 et 3.3 du Manuel de Pratique et de Procédures.*
29. Trois questions constitutionnelles sont soulevées et plus amplement détaillées à la demande de contrôle judiciaire, à l'avis de questions constitutionnelles et au présent mémoire.
30. Le demandeur s'en remet aux énoncés contenus aux pages 3 et 4 de sa demande de contrôle judiciaire modifiée déposée le 25 janvier 2019 au dossier de la Cour.

-----

**PARTIE III – EXPOSÉ CONCIS DES PROPOSITIONS****A. PRÉAMBULE**

31. La compétence du CCM et le processus d'enquête reposent sur :
- i. La *Loi sur les juges*, L.R.C. (1985), ch. J-1;
  - ii. Le *Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature sur les enquêtes*. DORS/2002-371;
  - iii. *Politiques du CCM à l'égard des enquêtes*, (2010);
  - iv. *Les Procédures relatives aux plaintes* (14 octobre 2010);
  - v. *Les Procédures relatives aux plaintes* (3 avril 2014);
  - vi. *Procédures d'examen*, (29 juillet 2015);
  - vii. *Manuel de pratique et de procédures des Comités d'enquête du CCM*, (17 septembre 2015);
  - viii. *Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature sur les enquêtes*. DORS/2015-203.
32. La *Loi sur les juges* encadre la procédure d'enquête aux articles 63(1) et suivants.
33. Le *Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature sur les enquêtes*<sup>30</sup> était en vigueur pendant l'enquête du premier comité. Il prévoit notamment ce qui suit :

« 2(3) Ne peuvent être membres du comité d'enquête :

[...]

---

<sup>30</sup> DORS/2002-371, **D.D.**, vol. 27, p. 11735-11743.

11500

Mémoire des faits et du droit du demandeur

Exposé concis des propositions

b) ceux qui ont participé aux délibérations du comité d'examen sur la nécessité de constituer un comité d'enquête.

[...]

11(2) Les personnes visées à l'alinéa 2(3)b) et les membres du comité d'enquête ne peuvent participer à l'examen du rapport par le Conseil ou à toute autre délibération du Conseil portant sur l'affaire. »

34. Le *Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature sur les enquêtes* (2015)<sup>31</sup> était en vigueur pendant la réouverture de l'enquête par le second comité. Il prévoit notamment :

« 3(4) Ne peuvent être membres du comité d'enquête :

[...]

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

35. La norme de contrôle applicable à la décision ministérielle, rendue notamment (i) sans respecter les exigences de la *Loi sur les juges* (ii) en excès de compétence (iii) en violation des règles de justice naturelle (iv) en l'absence de clause privative (v) sur la foi de dispositions invalides au plan constitutionnel (vi) sans motivation pertinente et (vii) en excluant l'examen d'une preuve essentielle en violation de l'équité procédurale est celle de la décision correcte. Subsidiairement, si la Cour en arrivait à la conclusion que la norme de la décision raisonnable devait trouver application, la décision ministérielle emportant réouverture de l'enquête ciblée et limitée est déraisonnable pour les mêmes motifs<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> DORS/2015-203, **D.D.**, vol. 28, p. 11744-11754.

<sup>32</sup> *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, [2009] 1 R.C.S. 339, par. 43, **D.D.**, vol. 29, p. 12053-12054; *Couchiching First Nation c. Canada (Procureur général)*, 2012 CF 772, par. 21, **D.D.**, vol. 30, p. 12205; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, **D.D.**, vol. 32, p. 12456 et s.

11501

Mémoire des faits et du droit du demandeur

Exposé concis des propositions

---

36. La norme de contrôle applicable à la décision du CCM tant sur le fond que sur les moyens préliminaires est rendue notamment (i) sans respecter les exigences de la *Loi sur les juges* (ii) en excès de compétence (iii) en violation des règles de justice naturelle (iv) en l'absence de clause privative (v) sur la foi de dispositions invalides au plan constitutionnel (vi) sans motivation (vii) en excluant l'examen d'une preuve essentielle en violation de l'équité procédurale et (viii) en omettant de faire sa propre évaluation des faits est celle de la décision correcte. Subsidiairement, si la Cour en arrivait à la conclusion que la norme de la décision raisonnable devait trouver application, le rapport du second panel du CCM emportant recommandation de révocation de révocation est déraisonnable pour les mêmes motifs.

**B. LA DEMANDE MINISTÉRIELLE**

37. La première étape de l'analyse est celle de la légalité de la décision ministérielle. En effet, si la Cour en arrive à la conclusion que la demande ministérielle était invalide, ce motif suffirait pour accueillir la demande de contrôle judiciaire. Il convient donc d'examiner dans un premier temps la demande ministérielle et ses directives au CCM.
38. La demande ministérielle présente plusieurs particularités :
- i. Elle est ciblée et dirigée. Elle ne s'inscrit pas dans une recherche objective de la vérité : elle cherche à n'examiner que la version retenue par deux des membres du premier comité avec instructions implicites de faire abstraction des conclusions du juge président du premier comité, en l'occurrence le juge Chartier et, surtout et inexplicablement, des conclusions unanimes des 18 membres du CCM qui ont rejeté toutes les accusations.

11502

Mémoire des faits et du droit du demandeur

Exposé concis des propositions

- ii. Elle porte sur une matière qui a été examinée. La réouverture des débats vient à l'encontre du principe de la préclusion<sup>33</sup> qui doit s'appliquer sauf si l'autorité compétente justifie sa mise à l'écart.
39. Le dossier certifié et caviardé de la ministre de la Justice du Canada déposé à la Cour fédérale à titre d'office fédéral le 14 janvier 2019 permet de tirer les inférences suivantes<sup>34</sup> :
- i. Le dossier de l'office fédéral contient la seule preuve des objectifs, de la justification s'il en est, et des effets de la décision ministérielle. La recherche de la vérité, objectif ultime de toute telle enquête, en est la grande absente. En écartant du nouvel examen les conclusions du président du premier comité et les motifs unanimes du premier panel du CCM, la ministre a fixé des balises incompatibles avec la recherche objective de la vérité et son obligation d'examiner le rapport unanime du premier panel du CCM avec objectivité.
- ii. La ministre, en sa qualité de procureur général du Canada, est tenue d'étudier cette question de bonne foi, d'une manière objective et impartiale<sup>35</sup>, et en tenant compte de l'intérêt public, et elle est présumée agir de la sorte. La preuve permet d'écarter la présomption selon laquelle la ministre agit dans l'intérêt public<sup>36</sup> : aucun tel motif n'apparaît du dossier de l'office fédéral.
40. Les faits qui transparaissent du dossier de l'office fédéral tel que déposé à la Cour fédérale par voie de certification le 11 janvier 2019 permettent d'écarter la

<sup>33</sup> *Danyluk c. Ainsworth Technologies Inc.*, [2001] 2 R.C.S. 460, 2001 CSC 44, **D.D.**, **vol. 30**, **p. 12213 et s.**; *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, [2003] 3 R.C.S. 77, 2003 CSC 63, par. 23, **D.D.**, **vol. 42**, **p. 14400-14401**.

<sup>34</sup> Dossier certifié de l'office fédéral – Ministre de la Justice du Canada, **D.D.**, **vol. 24**, **p. 11404 et s.**

<sup>35</sup> *R. c. Cawthorne*, [2016] 1 R.C.S. 983, par. 22-24, **D.D.**, **vol. 35**, **p. 13136-13137**.

<sup>36</sup> *Babcock c. Canada (Procureur général)*, [2002] 3 R.C.S. 3, 2002 CSC 57, par. 36, **D.D.**, **vol. 29**, **p. 11984**; *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199, par. 166, **D.D.**, **vol. 40**, **p. 14048**.

11503

Mémoire des faits et du droit du demandeur

Exposé concis des propositions

présomption que la ministre a agi à des fins légitimes<sup>37</sup>. Au contraire, le dossier révèle que les « *political considerations* » sont spécifiquement mentionnées et prises en compte et au cœur du processus décisionnel. Le dossier de l'office révèle qu'elle a dûment été informée que sa demande ferait l'objet de forte résistance de la part du CCM. Une riposte médiatique encadrée par un plan de communication a d'ailleurs été mise en place afin de contrer ces éventuelles protestations de la part du CCM. Mais elles ne viendront pas.

41. De plus, la ministre ne se limite pas à soumettre une demande d'enquête : elle oriente les débats, écarte le rapport du président du premier comité d'enquête et du premier panel du CCM, plaide l'affaire, soumet des arguments et impose son orientation. Son pouvoir, dans la mesure où il est exercé conformément aux principes d'équité procédurale (ce qui n'est pas le cas ici), est limité par la *Loi sur les juges*, à l'article 63(1). La ministre signe en sa qualité de ministre et non pas en sa qualité de procureur général du Canada.
42. Il ne lui est pas permis de limiter, de baliser et d'orienter cette enquête en limitant la preuve à être soumise, sans porter atteinte fondamentalement à l'indépendance judiciaire<sup>38</sup>.
43. Une analyse de la lettre de demande de réouverture des débats ne permet de déceler aucune justification. Examinons les éléments essentiels de son contenu, des éléments qui relèvent de la plaidoirie et de la justification et qui guident le résultat de l'enquête du second comité :

« La majorité du Comité d'enquête a appliqué le critère énoncé dans l'affaire Marshall et a conclu que la manière dont le juge Girouard s'est conduit durant l'enquête indiquait une absence d'intégrité et de crédibilité si sérieuse qu'elle portait

---

<sup>37</sup> *Oakwood Development Ltd. c. St-François Xavier*, [1985] 2 R.C.S. 164, p. 174, **D.D.**, vol. 34, p. 12967.

<sup>38</sup> *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673, par. 22, **D.D.**, vol. 43, p. 14522; Rapport du Conseil canadien de la magistrature présenté au ministre de la Justice concernant le juge Jean-Guy Boilard, **D.D.**, vol. 44, p. 14716-14725.



11504

Mémoire des faits et du droit du demandeur

Exposé concis des propositions

irréremdiablement atteinte à la confiance du public à son égard  
à titre de juge. »

[extrait de la lettre ministérielle]

- i. Ce résumé parcellaire du rapport du premier comité d'enquête et des conclusions de l'examen du second panel du CCM fait abstraction des conclusions du juge Chartier et de l'avis unanime du second panel du CCM. Le juge Chartier a livré une analyse complète de toutes et chacune des contradictions alléguées, pour conclure qu'elles n'en étaient pas.
  - ii. La ministre écarte aussi le rapport d'examen unanime du premier panel du CCM qui conclut au paragraphe 46 de son rapport, après avoir examiné les questions d'équité procédurale, que « *compte tenu de la conclusion de la minorité concernant la crédibilité du juge, nous n'aurions pas pu, de toute façon, donner suite aux conclusions de la majorité* ».
44. Dans sa lettre, la ministre mentionne aussi que :

« À notre avis, ne pas donner suite à des conclusions aussi sérieuses quant à l'intégrité et à la crédibilité d'un juge risquerait de compromettre la confiance du public non seulement à l'endroit du processus disciplinaire de la magistrature, mais aussi à l'égard de l'ensemble du système judiciaire canadien. »

- i. Les conclusions du juge Chartier et du premier panel du CCM sont aussi dignes de confiance et aussi « sérieuses » que les conclusions de la majorité composée d'un juge et d'un avocat.
- ii. La confiance du public peut aussi être ébranlée par le fait que la ministre de la Justice s'immisce ainsi directement dans le processus disciplinaire<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> Tremblay c. Québec (Commission des affaires sociales), [1992] 1 R.C.S. 952, D.D., vol. 42, p. 14455 et s.; La Reine c. Beauregard, [1986] 2 R.C.S. 56, D.D., vol. 33, p. 12663 et s.; R. c. Lippé, [1991] 2 R.C.S. 114, D.D., vol. 35, p. 13144 et s.;

11505

Mémoire des faits et du droit du demandeur

Exposé concis des propositions

45. La preuve provenant du dossier de l'office fédéral<sup>40</sup> que constitue la ministre de la Justice démontre au contraire que c'est cette immixtion qui est susceptible de causer problème :

« Ignoring their recommendation would strain the relationship with CJC and would lead to (further) calls to review/reform the disciplinary process. It could also lead to judicial reviews. »

46. Un peu plus loin, la ministre écrit :

« Considérant ce qui précède, nous concluons que le meilleur plan d'action, le plus conforme à l'important objectif poursuivi par le processus disciplinaire de la magistrature, qui en affirme le rôle primordial d'intégrité pour assurer la confiance du public à l'égard de la capacité d'un ou d'une juge de s'acquitter de ses fonctions, et qui est le plus équitable pour le juge Girouard dans les circonstances, consiste à demander la tenue d'une enquête en vertu du paragraphe 63(1) de la *Loi sur les juges* relativement aux conclusions de la majorité du Comité d'enquête l'ayant mené à recommander la destitution du juge Girouard. »

- i. Où retrouve-t-on dans la *Loi sur les juges* et les règlements adoptés sous son empire la possibilité de l'existence d'un « plan d'action » qui justifie une remise en question directe d'un rapport unanime du CCM?
- ii. Pourquoi, comment et dans quel but la ministre se livre-t-elle à une plaidoirie sur le bien-fondé de sa demande d'enquête sur l'enquête? Sur quelle base juridique? Cette plaidoirie fait-elle partie du plan de communication prévu dans la note politique qui se retrouve à la page 4 du dossier de l'office fédéral et est ainsi libellée « *The CJC is likely to react very unfavourably. DOJ Comms will work with their counterparts in Quebec on communications*

---

*Douglas c. Canada (Procureur général)*, [2015] 2 R.C.F. 911, par. 85 et 87, **D.D.**, vol. 31, p. 12285 et 12286.

<sup>40</sup> Dossier certifié de l'office fédéral – Ministre de la Justice du Canada, p. 1 (*Political note for the minister*), **D.D.**, vol. 24, p. 11407.

11506

Mémoire des faits et du droit du demandeur

Exposé concis des propositions

- products* ». La preuve non contredite permet de répondre par l'affirmative à cette dernière question.
- iii. Le demandeur accueille avec un certain scepticisme la proposition à l'effet que la demande d'enquête ciblée soit la méthode « qui est le plus équitable » pour lui, alors que le juge Girouard avait repris ses fonctions judiciaires.
47. La loi confère de larges pouvoirs à la ministre de la Justice et procureur général. Ils doivent être exercés conformément à la loi et pour des motifs légitimes<sup>41</sup>, ce qui n'est pas le cas ici. La première recommandation faite à la ministre par les autorités du ministère de la Justice était appropriée : accepter le rapport du CCM et mettre fin à l'enquête.
48. La demande ministérielle constitue un détournement de son pouvoir de requérir une enquête. L'obligation faite au CCM de procéder à enquête dès qu'il y a demande ministérielle, sans que s'appliquent les mécanismes de filtrage prévus à la *Loi sur les juges*, ne peut servir à introduire une forme de révision, d'appel, d'annulation d'une décision unanime du CCM. C'est pourtant ici le cas. Le CCM aurait dû conclure en ce sens et refuser de participer à une telle enquête. Les stratégies politiques entourant la ministre de la Justice en avaient fait leur première recommandation.
49. Quels éléments ont entraîné la mise à l'écart de la première recommandation, la seule acceptable au plan constitutionnel? Le dossier ne permet pas de voir autre chose que les « *political considerations* ». Faute de motivation apparaissant au dossier de la ministre, subsiste la question suivante : y a-t-il eu des éléments extrinsèques qui n'apparaissent pas au dossier?

---

<sup>41</sup> *Prince George (Ville de) c. Payne*, [1978] 1 R.C.S. 458, p. 463, **D.D.**, vol. 34, p. 12976; Patrice GARANT, *Droit administratif*, 6<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010, p. 222-223, **D.D.**, vol. 43, p. 14664-14665.

50. Elle a de ce fait outrepassé sa compétence, n'a pas observé un principe d'équité procédurale et toutes les procédures qu'elle était tenue de respecter, a rendu une décision introductive d'instance entachée d'une erreur de droit manifeste au vu du dossier et rendu une décision fondée sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive et arbitraire et sans tenir compte des éléments dont elle disposait.

### **C. LE RAPPORT DU SECOND PANEL DU CCM**

51. Le premier comité est composé des juges Chartier et Crampton et de M<sup>e</sup> LeBlanc. Les allégations sont graves. Elles sont rejetées.
52. Toutefois, le juge Crampton et M<sup>e</sup> LeBlanc sont d'avis que le juge Girouard doit être révoqué en raison des incohérences et contradictions de son témoignage, pour les motifs qui apparaissent aux paragraphes 223 à 242 du rapport du premier comité. Le juge Chartier, président, explique clairement que ces pseudo contradictions n'en sont pas, pour les motifs qui se retrouvent aux paragraphes 243 à 270 et qui jettent un éclairage bien différent sur l'analyse de la preuve par le juge Crampton et M<sup>e</sup> LeBlanc.
53. Le premier panel du CCM, composé de 18 juges, décide unanimement de rejeter les allégations et d'accepter les conclusions du juge Chartier. Il ne recommande évidemment pas la révocation<sup>42</sup>.
54. La ministre de la Justice demande au CCM de revoir cette affaire. La demande d'enquête est dirigée vers l'analyse des motifs du juge Crampton et de M<sup>e</sup> LeBlanc. L'enquête qui suivra est de ce fait tronquée et incomplète. Le second comité d'enquête et le second panel du CCM ne retiennent aucun des moyens de contestation de la demande ministérielle. Ils l'acceptent d'emblée sans remettre en question la validité de la décision ministérielle.

---

<sup>42</sup> Rapport du Conseil canadien de la magistrature à la ministre de la Justice daté du 20 avril 2016, par. 46, **D.D.**, vol. 4, p. 5011.

55. Non seulement l'enquête est-elle ciblée, limitée et tronquée, mais le second comité commet une erreur déterminante quand il écarte les conclusions du juge Chartier, président du premier comité, pour le motif suivant qu'il décrit erronément en ces termes :

« [8] Le troisième membre du premier comité, qui était dissident, a exprimé l'opinion que le comité n'était pas en droit de fonder sa recommandation de révocation sur un écart de conduite qui ne figurait pas parmi les allégations faites contre le juge. »

56. Ce résumé des motifs du juge Chartier est plutôt lacunaire puisque celui-ci a plutôt écrit ce qui suit<sup>43</sup> :

« [267] Un comité d'enquête ne peut considérer une allégation que si l'affaire en cause pouvait s'avérer suffisamment grave pour justifier la révocation du juge tel qu'il est prévu à l'article 1.1(3) du *Règlement administratif*. Comme je l'ai déjà mentionné, j'estime que les contradictions, erreurs ou faiblesses dans le témoignage du juge Girouard ne sont pas suffisamment sérieuses pour donner lieu à de réels doutes relativement à sa crédibilité. Conséquemment, je ne suis pas convaincu qu'en vertu de la preuve présentée que la présumée inconduite soulevée par le juge en chef Crampton et Me LeBlanc satisfait le test pour déposer un nouveau chef d'allégations. »

57. Le second comité écarte donc les conclusions du juge Chartier pour des motifs non fondés en en faisant une interprétation déraisonnable.
58. Quant au rapport unanime du premier panel du CCM dont il ne tient pas compte, le second comité l'écarte purement et simplement et n'en traite même pas.
59. L'allégation est libellée par les membres du second comité eux-mêmes (l'avocat indépendant rédigeait les allégations dans le cas du premier comité). L'avis d'allégation est limité à l'examen des conclusions de la majorité reproduites aux paragraphes 223 à 242. Le résultat est donc bien prévisible. Les règles du jeu

<sup>43</sup> Rapport du Comité d'enquête au Conseil canadien de la magistrature daté du 18 novembre 2015, par. 267, **D.D.**, vol. 3, p. 4999.

11509

Mémoire des faits et du droit du demandeur

Exposé concis des propositions

excluent un examen approfondi des conclusions du juge Chartier et du premier panel du CCM.

60. Le second panel du CCM a limité son examen ainsi :

« [47] Pour les motifs énoncés ci-après, les conclusions du comité concernant la première allégation, que nous acceptons, suffisent à justifier une recommandation de révocation du juge. Nous ne jugeons pas utile d'examiner les conclusions du comité concernant les troisième et quatrième allégations. Le second comité ne pouvait donner aucun effet aux conclusions de la majorité du second panel du CCM composé majoritairement des mêmes membres que le premier panel du CCM. »

61. Quant à l'examen proprement dit du rapport du second comité par le CCM, il se retrouve aux paragraphes 47 à 60 du rapport du premier panel du CCM et l'examen des faits tient en 5 paragraphes, soit les paragraphes 55 à 60. Aucun fait n'est réellement « examiné » alors que le second panel du CCM doit se livrer à un examen en vertu de la *Loi sur les juges*. La version du juge Girouard devant le premier et devant le second comité ainsi que celle des témoins ne peuvent être examinées valablement, puisque soumises au second panel du CCM uniquement en langue française. Les conclusions du juge Chartier ne font même pas partie de l'analyse et sont éliminées comme inexistantes : il en est de même des conclusions unanimes du premier panel du CCM. Aucun des éléments favorables au juge n'est examiné, discuté ou même pris en compte par le second panel du CCM. Ce n'est pas un examen. Si au moins le second panel du CCM retenait une seule contradiction, la Cour pourrait en analyser le bien-fondé le cas échéant. Mais il n'en examine aucune, se limitant à accepter purement et simplement l'ensemble du rapport du second comité sans motivation. Le second panel du CCM limite ainsi son examen, contrairement à la démarche adoptée par le second panel du CCM, pourtant composé majoritairement des mêmes membres :

« [55] Ce sont les tentatives incohérentes, illogiques et inconstantes du juge pour expliquer cette transaction qui ont conduit la majorité du premier comité à exprimer de « vives et

sérieuses inquiétudes » quant à sa crédibilité et à conclure qu'il avait délibérément tenté d'induire le comité en erreur en cachant la vérité.

[56] Le juge a témoigné devant le comité pendant trois jours. Le comité a examiné les préoccupations concernant le témoignage du juge soulevées par le premier comité. Dans chaque cas, le comité a rejeté le témoignage du juge comme étant incohérent, contradictoire, invraisemblable ou en conflit avec d'autres témoignages.

[57] Le comité a entendu et observé le témoignage du juge, tant en interrogatoire principal qu'en contre-interrogatoire. Il a conclu que ses explications n'étaient pas crédibles. Ses explications étaient objectivement invraisemblables, une conclusion qui a été affirmée par le comportement du juge durant son témoignage. Le comité a constaté que le juge était « un témoin récalcitrant et obstiné, fréquemment indisposé à répondre promptement et pleinement aux questions qui lui étaient posées. »

[58] Dans les 116 pages d'observations qu'il a présentées au Conseil, le juge n'a contesté nulle part la description que le comité a donnée de ce qui est arrivé durant la rencontre avec son client le 17 septembre 2010.

[59] Nous trouvons révélateur et convaincant que, dans les observations du juge et dans le rapport, on ne trouve nulle part une explication simple, sensée, cohérente, complète ou satisfaisante de ce qu'on voit dans l'enregistrement vidéo de 17 secondes. Après s'être prévalu de la justice naturelle – la communication des allégations, les services d'un avocat et l'occasion d'être entendu par un tribunal impartial – le juge n'a pu donner aucune explication crédible de sa conduite qui soit compatible avec son témoignage devant le premier comité et qui le justifie. Nous concluons que le juge ne veut tout simplement pas donner une explication véridique. Il ne l'a pas fait devant le comité, et il ne l'a pas fait non plus dans ses observations écrites au Conseil.

[60] Pour les motifs donnés par le comité, nous sommes d'accord que la première allégation a été établie. »

62. Ces commentaires ne constituent pas un véritable examen. C'est plutôt inévitable, puisque les documents annexés aux observations du juge Girouard et qui en font

11511

Mémoire des faits et du droit du demandeur

Exposé concis des propositions

partie intégrante n'ont pas été traduits. Les membres du second panel du CCM n'expliquent pas en quoi les conclusions du juge Chartier, du juge et du premier panel unanime du CCM ne sont pas dignes d'intérêt ou d'analyse et doivent être écartées. La décision du second panel du CCM n'est ni motivée ni structurée de manière à permettre une véritable analyse par la cour de révision, rendant de ce fait la décision déraisonnable, pour ne pas dire manifestement déraisonnable à sa face même, pour ne contenir aucun raisonnement intelligible autre qu'un endossement pur et simple du rapport du second comité.

63. Le second panel du CCM ne retient aux fins de son examen qu'une allégation parmi les trois retenues par le comité d'enquête. Ainsi, aux fins du présent pourvoi en contrôle judiciaire, seule subsiste la première allégation.
64. Les balises de l'examen adoptées par le CCM sont prévues à la *Loi sur les juges*. Le second panel du CCM interprète ainsi son rôle dans son devoir d'examen du rapport du comité d'enquête :

« [21] Dans notre examen du rapport, nous avons accordé le poids voulu aux conclusions du comité, mais nous avons considéré ses recommandations de nouveau, en apportant notre propre jugement indépendant aux faits. »

65. Cet examen est bien parcellaire : le dossier de l'office fédéral du CCM est incomplet, plusieurs documents pourtant essentiels n'ayant pas été transmis ou rendus disponibles aux membres du second panel du CCM<sup>44</sup>.
66. Selon le second panel du CCM, celui-ci **accorde le poids voulu** aux conclusions du comité. À quoi correspond ce concept de « poids voulu »? Quelle est la valeur des conclusions du comité? En réalité, les conclusions du second comité sont

<sup>44</sup> Dossier certifié de l'office fédéral – CCM, **D.D., vol. 8, p. 6358 et s.** et affidavits de M<sup>e</sup> Norman Sabourin, **D.D., vol. 9, p. 6517 et s.**



11512

Mémoire des faits et du droit du demandeur

Exposé concis des propositions

identiques et se retrouvent aux paragraphes 110, 120, 132, 157 et 160 du rapport du second comité. En voici un exemple :

« [110] Aucun élément du témoignage du juge Girouard ne justifie le rejet des constatations de la majorité du premier Comité. Par ailleurs, elles ne sont entachées d'aucune erreur, et elles sont tout à fait raisonnables. Nous les adoptons sans hésitation. »

67. Une telle inversion du fardeau de la preuve est contraire à l'obligation de présenter une preuve claire et convaincante. Les conclusions du premier Comité sont acceptées sans hésitation. Pourtant, la lecture des explications et des conclusions du juge Chartier et des 18 juges du premier panel du CCM créent certainement à tout le moins une obligation à en tenir compte. Mais le second comité les ignore complètement. L'équité procédurale<sup>45</sup> commande que le décideur prenne en compte l'ensemble de la preuve pour l'analyser et en disposer. En écartant ainsi les conclusions du premier comité et du CCM unanime, le second comité omet de considérer une preuve pertinente. Nous sommes pour notre part d'avis que le fait de refuser d'entendre une preuve et le fait de l'exclure purement et simplement du dossier sans en tenir compte relèvent de la même nature :

« Le juge L'Heureux-Dubé : [...] Le refus d'une preuve pertinente et admissible constitue une violation des règles de justice naturelle. »<sup>46</sup>

68. Il en est de même du compendium, pièce maîtresse de la défense, dont la production a été permise dans un premier temps, alors que le second comité a ensuite refusé que le juge Girouard y fasse référence dans son témoignage<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> *Therrien (Re)*, [2001] 2 R.C.S. 3, 2001 CSC 35, **D.D.**, vol. 42, p. 14286 et s.

<sup>46</sup> *Université du Québec à Trois-Rivières c. Larocque*, [1993] 1 R.C.S. 471, résumé de l'arrêtiste, **D.D.**, vol. 43, p. 14487-14488.

<sup>47</sup> Notes sténographiques du 12 mai 2017, p. 667-689, **D.D.**, vol. 24, p. 9967-9989.

69. Résumant à sa manière le fardeau de la preuve tel que retenu par le second comité, le second panel du CCM constate :

« [27] Selon son mandat, le comité devait examiner les conclusions du premier comité qui ont conduit à la première allégation. Il a précisé dans le rapport qu'il allait faire sa propre appréciation de la preuve, et qu'il accepterait les conclusions du premier comité seulement si elles étaient « exemptes d'erreur » et raisonnables et si elles résistaient à son appréciation indépendante de la preuve jugée digne de foi. »

70. Ce faisant, le second panel du CCM crée une présomption de fait à l'effet que les conclusions de la majorité du premier comité sont présumées valides. Il n'accorde donc pas de valeur probante aux conclusions du président du premier comité. Il n'accorde aucune valeur probante aux conclusions pourtant unanimes du premier panel du CCM composé de 18 juges.
71. Ce libellé du fardeau de la preuve (différent de celui qui doit prévaloir en matière déontologique, soit la preuve « claire et convaincante »<sup>48</sup>) contient une contradiction inhérente. Comment le second comité d'enquête peut-il, en même temps, faire **sa propre appréciation de la preuve** et **accepter les conclusions du comité seulement si elles étaient exemptes d'erreur**, sans tenir compte de là où pourraient se trouver ces erreurs.
72. Ainsi, quand le second panel du CCM indique qu'il **accorde le poids voulu** aux conclusions du second comité d'enquête, c'est une figure de style : il présume d'entrée de jeu de leur bien-fondé, imposant une inversion du fardeau de preuve au juge Girouard.
73. Poursuivant son « examen », le second panel du CCM indique « **mais nous avons considéré ses recommandations de nouveau** ». Mais en quoi cette reconsidération a-t-elle consisté? Qu'est-ce qui a été considéré de nouveau?

<sup>48</sup> *F.H. c. McDougall*, [2008] 3 R.C.S. 41, par. 46, **D.D.**, vol. 32, p. 12557.

Le CCM accepte, sans plus, les conclusions du second comité sans réellement les examiner ainsi que le prévoit la *Loi sur les juges*, particulièrement quant aux motifs du premier panel du CCM.

74. L'« examen » se termine ainsi : **en apportant notre propre jugement indépendant aux faits**. Comment le second panel du CCM a-t-il pu apporter son propre jugement quand la preuve n'a pas été traduite<sup>49</sup>, car elle était essentiellement contenue dans les extraits cités dans les observations du juge et contenues en bas de page et qui n'ont pas été traduits dans la langue que comprend la majorité des membres du second panel du CCM. Seules les observations ont été traduites. Les extraits des notes sténographiques ne l'ont pas été. Elles étaient pourtant essentielles (i) à la compréhension des observations et (ii) à l'appréciation de la crédibilité du témoignage du juge, question qui se situe au cœur des débats. Malgré ce qu'écrit le CCM, il n'a pas apporté son propre jugement **indépendant** aux faits.
75. Le second panel du CCM prétend avoir suivi la démarche proposée dans l'affaire *Matlow*. Ce n'est pas le cas. Voici ce que doit être la démarche appropriée afin qu'un véritable examen ait lieu, et il est aisé de constater que le second comité n'a pas respecté ces règles élaborées dans une lecture complète du rapport du comité du CCM dans l'affaire du juge Matlow<sup>50</sup> :

« [48] Après avoir reçu le rapport du comité d'enquête, le CCM a pour tâche de faire son propre rapport et sa propre recommandation au ministre de la Justice du Canada.

[...]

<sup>49</sup> La preuve non traduite comprend les notes sténographiques produites à titre de « Dossier certifié de l'office fédéral – CCM ». Ces notes n'ont pas été traduites, à l'instar des sources au soutien des *Observations de l'honorable Michel Girouard devant le Conseil canadien de la magistrature*.

<sup>50</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 P. Theodore Matlow, 3 décembre 2008, *D.D.*, vol. 44, p. 14726 et s.

[51] Il est important de définir le rôle du CCM dans l'examen du rapport du comité d'enquête. « CCM » désigne l'ensemble du Conseil canadien de la magistrature, à l'exclusion des membres qui ne peuvent participer, par exemple ceux qui font partie du comité d'enquête (qui sont expressément exclus des délibérations en vertu du règlement administratif).

[...]

[55] La responsabilité du CCM de faire sa propre évaluation indépendante et d'émettre sa propre opinion est justifiée, étant donné l'importance des intérêts en jeu. [...] »

76. Nous sommes ainsi en présence d'un processus d'inversion du fardeau de la preuve qui est le suivant :

- i. Le second comité se livre à une enquête ciblée vers les éléments qui conduisent à la révocation du juge Girouard, soit les paragraphes 223 à 242 du rapport d'enquête du premier comité, cadre de la première allégation. **Dans un premier temps**, il écarte pour des motifs erronés les conclusions du président du premier comité aux paragraphes 243 à 270 du rapport du premier comité. **Dans un deuxième temps**, il ne tient pas compte du rapport unanime du CCM rejetant la recommandation de révocation.
- ii. **Dans un troisième temps**, il examine les conclusions des deux membres du premier comité en leur accordant une présomption favorable implicite. L'inversion du fardeau de la preuve est apparente : il accepte les conclusions du premier comité, sauf si une erreur est démontrée. Ainsi les conclusions des membres majoritaires sont appréciées selon une règle de preuve différente de celle du juge Chartier et du CCM unanime. Le moins que l'on puisse dire, c'est que nous sommes en présence d'un fardeau de preuve à géométrie variable. Certaines parties du rapport du premier comité bénéficient d'une présomption de validité. La partie rédigée par le président est tout simplement écartée de l'analyse même si c'est celle retenue par le premier panel du CCM.

- iii. Face à cette triple inversion du fardeau de la preuve, les règles du jeu sont inéquitables. Le juge Girouard fait face à une présomption de validité des éléments qui lui sont défavorables sans que les éléments de preuve qui lui sont favorables soient analysés avec le même critère, quand ils ne sont pas tout simplement écartés de l'analyse sans véritable motif.
- iv. En matière déontologique, le fardeau de la preuve appartient au poursuivant qui doit offrir une preuve claire et convaincante<sup>51</sup> à laquelle peut répondre la personne qui fait l'objet de l'enquête. Ici, la règle est inversée : le juge qui fait l'objet de l'enquête a le fardeau de démontrer que les conclusions sont infondées, face à des constatations qui bénéficient d'une présomption implicite de validité.
77. Enfin, il n'est pas étonnant que le CCM ait conclu comme il l'a fait, puisque l'essentiel de la preuve nécessaire à la compréhension du témoignage du juge Girouard n'a pas été traduit dans une langue compréhensible par la majorité des membres du CCM. Les juges D. Smith, L. O'Neil et B.R.Bell, membres minoritaires du second panel du CCM, concluent ainsi :

« 2. Nous estimons que le droit du juge Girouard à une audience équitable n'a pas été respecté. Nous n'exprimons aucun avis quant à la question de savoir si ses droits en vertu de la Loi sur les langues officielles, S.R.C. 1985, ch. 31 (4e suppl.) ont été violés. Nous n'exprimons également aucun avis quant à la question de savoir si les droits linguistiques qui lui sont conférés par la 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.) [la Charte] ont été respectés. Il n'est pas nécessaire pour nous de le faire. Notre dissidence s'appuie uniquement sur notre avis que le Conseil a violé le droit à une audience équitable dont jouit le juge Girouard. Nous estimons que le rapport de la majorité des membres du Conseil est entaché de nullité. Par conséquent, nous recommandons que l'affaire soit

<sup>51</sup> *F.H. c. McDougall*, [2008] 3 R.C.S. 41, par. 46, **D.D.**, vol. 32, p. 12557.

abandonnée. Nous sommes d'avis qu'il s'agit d'un résultat approprié compte tenu de l'historique de l'affaire.

[...]

4. Avant la réunion du Conseil pour délibérer de la recommandation du second comité concernant le juge Girouard, un membre du Conseil a demandé si une traduction complète de la preuve (dont la majeure partie était en français) serait mise à la disposition des membres unilingues anglophones du Conseil. Pratiquement tous les documents, sauf les transcriptions de la preuve présentée devant le premier et le second comités d'enquête, avaient été traduits et distribués dans les deux langues officielles à tous les membres, y compris le rapport du comité d'enquête, certains extraits de la preuve, les arguments présentés devant le comité d'enquête et le Conseil, ainsi que les décisions sur les affaires préliminaires. À titre de question préliminaire, avant le début des délibérations, le Conseil a décidé qu'un dossier pleinement traduit ne serait pas rendu disponible à tous les membres du Conseil. De toute évidence, le dossier disponible aux membres unilingues anglophones du Conseil était différent de celui disponible aux membres bilingues. »

78. L'équité procédurale a donc été gravement atteinte ainsi qu'en concluent les trois juges dissidents du second panel du CCM. Par ailleurs, ce n'est que par l'affidavit du 5 novembre 2018 de M<sup>e</sup> Norman Sabourin<sup>52</sup> que l'on apprend les règles applicables lors des travaux du second panel : celles d'une assemblée délibérative, concept nouveau ne figurant nulle part dans les règlements et procédures du CCM.
79. La demande ministérielle conduit à un examen des contradictions alléguées dans le témoignage du juge Girouard devant le premier comité.
80. Le CCM greffe donc à la demande ministérielle une nouvelle allégation. Mais cela importe peu, puisque le CCM ne retiendra pas ces allégations, limitant finalement sa décision à l'examen de l'allégation 1.

<sup>52</sup> Affidavit de M<sup>e</sup> Norman Sabourin du 5 novembre 2018, **D.D.**, vol. 9, p. 6561.

11518

Mémoire des faits et du droit du demandeur

Exposé concis des propositions

81. Si la loi permet à la ministre de requérir une enquête, l'enquête ainsi ordonnée ne peut servir de prétexte pour réintroduire les allégations rejetées par le premier comité et le CCM à l'unanimité. Elle doit être limitée à la demande ministérielle. L'introduction de nouvelles allégations ne doit pas être autorisée<sup>53</sup>. Cette question juridictionnelle est devenue sans objet et le CCM en convient implicitement en se limitant à l'allégation 1.
82. Le CCM a rendu une décision erronée à l'issue d'une procédure non conforme aux principes de droit constitutionnel canadien en matière d'indépendance judiciaire. Il a de ce fait outrepassé sa compétence, n'a pas observé un principe d'équité procédurale et toutes les procédures qu'il était tenu de respecter, a rendu une décision entachée d'une erreur de droit manifeste au vu du dossier et rendu une décision fondée sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive et arbitraire et sans tenir compte de tous les éléments dont il disposait.

#### **D. LES DÉCISIONS SUR LES MOYENS PRÉLIMINAIRES**

83. Le nouveau système créé en 2015 sous l'empire du *Règlement administratif* (2015) et du *Manuel de Pratique et de Procédures* met à l'écart les principes jurisprudentiels développés pendant les quelque vingt dernières années et fondés principalement sur les principes établis notamment par la Cour suprême du Canada<sup>54</sup>.
84. Les dispositions 2(1), 3(1), 3(2), 3(3) et 4 du *Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature sur les enquêtes*<sup>55</sup>, et les dispositions 3.1, 3.2 et 3.3 du *Manuel de Pratique et de Procédures des Comités d'enquête du Conseil canadien de la magistrature* sont directement attentatoires à l'inamovibilité en ce

<sup>53</sup> *ATCO Gas & Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy & Utilities Board)*, [2006] 1 R.C.S. 140, par. 46, **D.D.**, vol. 28, p. 11906.

<sup>54</sup> *Ruffo c. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 R.C.S. 267, **D.D.**, vol. 41, p. 14070 et s.; *Therrien (Re)*, [2001] 2 R.C.S. 3, 2001 CSC 35, **D.D.**, vol. 42, p. 14286 et s.; *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, [2002] 1 R.C.S. 249, **D.D.**, vol. 34, p. 12909 et s.; *Douglas c. Canada (Procureur général)*, [2015] 2 R.C.F. 911, **D.D.**, vol. 31, p. 12253 et s.

<sup>55</sup> DORS/2015-203, **D.D.**, vol. 28, p. 11744-11754.

11519

Mémoire des faits et du droit du demandeur

Exposé concis des propositions

qu'elles prévoient un système qui au plan institutionnel constitue un tribunal qui n'offre aucune garantie d'impartialité et qui ne permet pas la constitution d'un comité d'enquête œuvrant dans un processus qui offre de telles garanties.

85. Parmi les modifications importantes du nouveau *Règlement administratif*<sup>56</sup>, soulignons la disparition de la fonction d'« avocat indépendant », l'une des principales garanties d'équité procédurale. Ainsi, l'article 3(3) du *Règlement administratif* abrogé en 2015<sup>57</sup> prévoyait :

« 3(3) L'avocat indépendant agit avec impartialité et conformément à l'intérêt public. »

86. Le *Manuel de pratique et de procédures des comités d'enquête du CCM* approuvé par le CCM le 17 septembre 2015 a été adopté. Non seulement le rôle de l'avocat indépendant n'existe plus, mais on y retrouve ce qui suit :

« 3.3 Les personnes dont les services sont retenus par le Comité n'ont pas de mandat indépendant du Comité et sont liées en tout temps par l'autorité et les décisions du Comité. »

87. De plus, le second panel du CCM et le second comité créent sans droit des présomptions – défavorables au juge Girouard – dans leur analyse des conclusions de la majorité du premier comité, pourtant non reconnues par le Conseil lui-même, ce qui a comme conséquence une inversion du fardeau de la preuve insurmontable, incompatible avec l'équité procédurale et les hauts standards qui doivent prévaloir en matière d'examen de la conduite d'un juge.
88. Par ailleurs, le processus d'enquête tel que prévu dans le *Règlement* et dans le *Manuel de Pratique* contrevient à l'article 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*.

<sup>56</sup> *Règlement administratif du conseil canadien de la magistrature sur les enquêtes (2015)*, DORS/2015-203, D.D., vol. 28, p. 11744-11754.

<sup>57</sup> DORS/2002-371, D.D., vol. 27, p. 11735-11743.



11520

Mémoire des faits et du droit du demandeur

Exposé concis des propositions

89. En mettant ainsi de côté ces principes qui ont été jugés comme constituant une garantie d'indépendance et d'impartialité, le Parlement du Canada et le gouvernement de Sa Majesté la Reine ont mis en place un système attentatoire à l'indépendance judiciaire qui est de ce fait invalide et inapplicable au plan constitutionnel.
90. La modification du système d'enquête des comités d'enquête du CCM permet de remettre en question les conclusions de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Cosgrove*<sup>58</sup> et justifie de revoir la question de la validité du paragraphe 63(1) de la *Loi sur les juges* en ce qui a trait à l'indépendance de la magistrature à l'égard de l'action gouvernementale sous la lumière de ces modifications législatives.

#### 1. La règle du cloisonnement

91. La loi et la réglementation prévoient certaines garanties en matière d'équité procédurale. Le droit canadien prohibe l'existence de situations où une personne ou un organisme agit comme enquêteur, accusateur, juge et partie. Cette règle fait partie des garanties d'impartialité<sup>59</sup>.
92. Le principe du cloisonnement a été brisé à plus d'une étape dans le processus. Saisi de la question au début des procédures, le juge Martineau a conclu ce qui suit<sup>60</sup> en déclarant que la demande de contrôle était prématurée à cette étape des procédures :

« [73] Enfin, même si je suis prêt à présumer, pour les fins des présentes, que la règle de cloisonnement ne semble pas avoir été respectée, en l'absence d'une preuve de préjudice concret, je ne suis pas disposé, à cette étape des procédures,

<sup>58</sup> *Cosgrove c. Conseil canadien de la magistrature*, [2007] 4 R.C.F. 714, **D.D.**, vol. 30, p. 12148 et s..

<sup>59</sup> Luc HUPPÉ, « Les ambiguïtés du processus disciplinaire applicable aux juges de nomination fédérale », (2008-09) 39 R.D.U.S. 71 (n° 1-2), p. 89, **D.D.**, vol. 43, p. 14613 et s.

<sup>60</sup> *Girouard c. Conseil canadien de la magistrature*, 2015 CF 307, **D.D.**, vol. 32, p. 12576 et s.

11521

Mémoire des faits et du droit du demandeur

Exposé concis des propositions

à ordonner l'arrêt immédiat des procédures devant le Comité d'enquête. À première vue, il ne s'agit pas d'un cas de violation appréhendée à un principe de la justice naturelle où la partie affectée se retrouve sans remède parce qu'une décision finale a déjà été rendue. L'enquête devant le Comité d'enquête n'a pas réellement commencé. Bien que la décision du Comité d'examen, le rapport de l'avocat externe et ses annexes, incluant le vidéo en question, lui ont été unilatéralement communiqués, leur exclusion pourra être débattue préliminairement. Clairement, l'intérêt public et la prépondérance des inconvénients favorisent la poursuite de l'enquête, le tout sans préjudice au droit du demandeur de faire toute requête en arrêt des procédures ou en récusation devant le Comité d'enquête. »

93. En matière judiciaire, ce principe est codifié au *Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature sur les enquêtes* (2015)<sup>61</sup> qui prévoit ce qui suit :

« 3(4) Ne peuvent être membres du comité d'enquête :

a) le président ou le vice-président du comité sur la conduite des juges qui a déféré l'affaire au comité d'examen de la conduite judiciaire;

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

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

[nos soulignements]

94. Dans son rapport à la ministre, le second panel du CCM écrit :

« [30] Cette question a été soulevée devant le comité et a fait l'objet de la décision préliminaire. Le Règlement administratif prévoit qu'une personne ne peut être membre d'un comité d'enquête si elle a fait partie du comité d'examen qui a délibéré de l'opportunité de constituer ce comité d'enquête. »

[le souligné apparaît au rapport du second panel]

<sup>61</sup> DORS/2015-203, **D.D.**, vol. 28, p. 11744-11754.

11522

Mémoire des faits et du droit du demandeur

Exposé concis des propositions

95. Cette divergence dans la citation du texte réglementaire s'avèrera cruciale pour le juge Girouard. Elle est de nature à induire en erreur le lecteur et, surtout, le décideur dans la compréhension de la réglementation applicable. Elle n'est pas bénigne : elle est au cœur d'un argument qui fait partie de la contestation juridictionnelle depuis le début des procédures. Elle permet de limiter la portée de la prohibition contenue à l'article 3(4) du *Règlement administratif*.
96. Ainsi, les juges Drapeau et Joyal ont siégé au comité d'examen<sup>62</sup> qui a recommandé que soit menée une enquête publique à l'égard de la conduite du juge Girouard et ont ultérieurement siégé au comité qui a réexaminé substantiellement les mêmes faits<sup>63</sup>, soit les allégations de consommation d'une part et les contradictions dans son témoignage d'autre part.
97. Qui plus est, le président du Comité sur la conduite des juges, le juge MacDonald, a présidé le second panel du CCM qui a rédigé le second rapport, toujours sur les mêmes questions.
98. Outre sa codification réglementaire, ce principe du cloisonnement a été reconnu par la jurisprudence canadienne<sup>64</sup> et par le juge Martineau<sup>65</sup> dans une ordonnance. Il est donc inapproprié pour le CCM de ne pas en tenir compte dans le processus, se plaçant ainsi en marge de la *Loi sur les juges* et d'un principe d'équité procédurale déjà reconnu dans la présente affaire, puisque la demande de contrôle a été rejetée non pas en raison du fait qu'elle était infondée, mais plutôt

<sup>62</sup> Rapport du Comité d'examen constitué par le Conseil canadien de la magistrature au sujet de l'honorable Michel Girouard daté du 6 février 2014, **D.D., vol. 2, p. 204-211**.

<sup>63</sup> François DOYON, « De quelques aspects de l'impartialité et de l'indépendance d'une commission d'enquête », dans S.F.P.B.Q., *Développements récents sur les commissions d'enquête*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1998, p. 30-31, **D.D., vol. 43, p. 14585-14596**.

<sup>64</sup> *2747-3174 Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919, par. 60, **D.D., vol. 28, p. 11796-11797**; *Ruffo c. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 R.C.S. 267, par. 75, **D.D., vol. 41, p. 14116**.

<sup>65</sup> *Girouard c. Conseil canadien de la magistrature*, 2015 CF 307, **D.D., vol. 32, p. 12576 et s.**

11523

Mémoire des faits et du droit du demandeur

Exposé concis des propositions

parce que prématurée. Or, le préjudice appréhendé lors de l'ordonnance du 11 mars 2015 s'est non seulement cristallisé, mais il s'est aggravé en raison de deux éléments :

- i. La participation à titre de membres des juges Drapeau et Joyal aux travaux du Comité d'examen;
- ii. La présidence assumée par le juge MacDonald, dans le délibéré du second panel du CCM.

99. Ce manquement à l'obligation de respecter le cloisonnement suffit pour invalider la décision du second panel du CCM qui accepte les conclusions du second comité.

## **2. L'équité procédurale en matière de déontologie judiciaire**

100. La procédure qui sera adoptée vient à l'encontre des exigences en matière d'équité procédurale. Dans la décision *Cosgrove*<sup>66</sup>, la Cour d'appel fédérale rappelle les règles qui garantissent l'équité procédurale. Elles seront mises à l'écart dans l'enquête à l'égard du juge Girouard. Ces cinq règles sont élaborées au paragraphe 65 et l'essentiel peut ainsi en être résumé :

- i. Règle 1 : Le juge a le droit d'être informé des allégations du plaignant et de pouvoir y répondre;
- ii. Règle 2 : L'enquête est confiée au départ à un groupe de juges et d'avocats et leur recommandation est étudiée de façon indépendante par un groupe élargi;
- iii. Règle 3 : L'enquête bénéficie de l'intervention de l'avocat indépendant;
- iv. Règle 4 : Le procureur général n'est pas tenu de plaider contre le juge et il n'exerce aucun rôle officiel dans la conduite de l'enquête;

---

<sup>66</sup> *Cosgrove c. Conseil canadien de la magistrature*, [2007] 4 RCF 714, par. 65, **D.D.**, vol. 30, p. 12168-12169.

11524

Mémoire des faits et du droit du demandeur

Exposé concis des propositions

- v. Règle 5 : Le résultat de la procédure est un rapport adressé au ministre. Le ministre, en sa qualité de procureur général du Canada, est tenu d'étudier cette question de bonne foi, d'une manière objective et impartiale, et en tenant compte de l'intérêt public, et il est présumé agir de la sorte.

101. Les observations à cet égard sont les suivantes :

- i. À l'égard de la règle 1, le juge n'a pu répondre aux arguments soulevés lors de l'examen du rapport et de ses observations par le second panel du CCM. Il ne sait même pas quelles ont été les interventions favorables ou défavorables qui ont été faites. Cet examen s'est déroulé à l'enseigne de l'opacité selon des règles qui ne lui ont pas été communiquées. Si on lui avait fait valoir que le second panel du CCM n'a pas vu où se trouvaient les explications qu'ils estimaient manquantes, le juge Girouard aurait pu indiquer où se trouvait la réponse qui était au dossier : c'est l'utilité de la règle « *audi alteram partem* ».
- ii. À l'égard de la règle 2, il n'y a pas eu examen indépendant : la règle du cloisonnement a été brisée sous plus d'un aspect :
- a. D'une part, les juges Drapeau et Joyal ont siégé comme membres du comité d'examen et du second comité;
- b. D'autre part, le juge MacDonald a siégé comme président du comité sur la conduite des juges qui a décidé de former un comité d'examen alors qu'il agira comme président du second panel du CCM.
- iii. À l'égard de la règle 3, la fonction de l'avocat indépendant, cruciale dans le respect de l'équité procédurale, a été abolie. De surcroît, le comité d'enquête a demandé à son avocat de lui présenter une argumentation orientée vers la culpabilité du juge Girouard et non une argumentation objective, excluant l'hypothèse que l'avocat du comité d'enquête plaide les éléments favorables

11525

Mémoire des faits et du droit du demandeur

Exposé concis des propositions

- 
- au juge Girouard. Nous l'avons vu précédemment, l'avocat agit sous les directives du comité d'enquête.
- iv. À l'égard de la règle 4, la ministre de la Justice a joué un rôle déterminant et officiel dans la conduite de l'enquête, en en fixant les limites et en participant activement à la mise à l'écart de la décision du premier panel du CCM.
- v. À l'égard de la règle 5, la ministre n'a pas examiné le rapport du premier panel du CCM de manière objective et impartiale. Elle a au contraire cherché sa mise à l'écart en écartant les recommandations conformes à nos règles constitutionnelles pour favoriser les recommandations fondées sur des motifs tenus inexplicablement secrets, si ce n'est de la mention « *political considerations* ».
102. Le processus de révocation d'un juge doit être encadré d'une manière conforme aux plus hautes exigences d'équité procédurale. La Cour fédérale a codifié ces exigences dans l'affaire *Cosgrove*. Aucune de ces conditions n'a été respectée. Les règles fondamentales d'équité procédurale ont été écartées, ignorées et mises à l'écart.
103. La procédure suivie n'a pas tenu compte des principes d'équité procédurale et des règles prévues.
104. La procédure a été suivie dans un contexte où le CCM a outrepassé sa compétence, n'a pas observé un principe d'équité procédurale et toutes les procédures qu'il était tenu de respecter. Il a rendu une décision introductive d'instance entachée d'une erreur de droit manifeste au vu du dossier et rendu une décision fondée sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive et arbitraire et sans tenir compte des éléments dont il disposait.
105. Ainsi, le Comité d'enquête n'a pas observé un principe de justice naturelle ou d'équité procédurale et toute autre procédure qu'il était légalement tenu de respecter et a rendu une décision entachée d'une erreur de droit au vu du dossier.

## **E. LES QUESTIONS CONSTITUTIONNELLES**

### **a. Première question constitutionnelle**

106. La partie II de la *Loi sur les juges*, et la réglementation adoptée en vertu de celle-ci, interprétées comme permettant au Conseil canadien de la magistrature de conduire une enquête comportant (i) un double examen des mêmes faits (ii) les manques multiples de la règle législative du cloisonnement et toutes ses conséquences (iii) le non-respect d'équité procédurale et l'apparence de partialité (iv) une norme d'examen imprécise par le Conseil canadien de la magistrature (v) une procédure en partie occulte et *ex parte* (vi) une enquête encadrée par une demande ministérielle injustifiée et dirigée dont les limites ont par ailleurs été excédées, sont contraires aux principes d'impartialité et d'indépendance judiciaire garantis notamment par la *Loi constitutionnelle* de 1867 et de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

### **b. Deuxième question constitutionnelle**

107. Les droits linguistiques sont de nature constitutionnelle et quasi constitutionnelle et les juges doivent les protéger activement<sup>67</sup>.

108. Les droits linguistiques sont des droits substantiels et non procéduraux et l'État a l'obligation d'assurer leur mise en œuvre, sans possibilité de dérogation. Ces droits sont par ailleurs individuels et personnels, devant être interprétés comme garantissant l'accès à des services égaux<sup>68</sup>.

<sup>67</sup> *Mazraani c. Industrielle Alliance, Assurance et services financiers inc.*, 2018 CSC 50, par. 3, **D.D.**, vol. 34, p. 12810.

<sup>68</sup> *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768, par. 15, 22, 24, 25 et 28, **D.D.**, vol. 35, p. 13035, 13039-13041 et 13043; André BRAËN, *L'interprétation judiciaire des droits linguistiques au Canada et l'affaire Beaulac*, (1998) 29 R.G.D. 379-409, **D.D.**, vol. 43, p. 14553.

11527

Mémoire des faits et du droit du demandeur

Exposé concis des propositions

109. Vu la nature quasi constitutionnelle de la *Loi sur les langues officielles*, les dispositions s'appliquent même lorsqu'une audience suit une procédure informelle ou allégée devant ces tribunaux<sup>69</sup>.
110. Les personnes bilingues peuvent tout autant les invoquer que les personnes unilingues<sup>70</sup>.
111. Le droit de s'exprimer dans la langue officielle de son choix devant les tribunaux est prévu à l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et ce droit ne pourrait être assimilé avec une quelconque capacité à s'exprimer correctement dans une langue ou l'autre<sup>71</sup>.
112. L'absence de règles entourant l'exercice des droits prévus par la *Loi sur les langues officielles* ne signifie pas que ces droits n'existent pas<sup>72</sup>.
113. Les membres majoritaires du second panel du CCM, pour écarter la violation des droits constitutionnels du juge Girouard, ont retenu l'argument selon lequel « *Si cela était nécessaire dans chaque affaire semblable, toutes les cours d'appel du Canada seraient paralysées.* »<sup>73</sup> Cette motivation est inadmissible dans la procédure d'enquête puisque le CCM n'exerce pas des pouvoirs d'appel, mais des pouvoirs d'enquêtes.
114. Ainsi, le CCM n'a pas observé un principe de justice naturelle et d'équité procédurale et toute autre procédure qu'il était légalement tenu de respecter.

<sup>69</sup> *Mazraani c. Industrielle Alliance, Assurance et services financiers inc.*, 2018 CSC 50, par. 27, **D.D., vol. 34, p. 12822-12823.**

<sup>70</sup> *Id.*, par. 20, **D.D., vol. 34, p. 12819.**

<sup>71</sup> *Id.*, par. 17, **D.D., vol. 34, p. 12817**; *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Victoria, c 3, art. 133, **D.D., vol. 27, p. 11599.**

<sup>72</sup> *Mazraani c. Industrielle Alliance, Assurance et services financiers inc.*, 2018 CSC 50, par. 31, **D.D., vol. 34, p. 12824-12825.**

<sup>73</sup> Rapport à la ministre de la Justice daté du 20 février 2018, par. 67, **D.D., vol. 7, p. 6186.**



**c. Troisième question constitutionnelle**

115. Le processus est contraire aux exigences constitutionnelles. L'administration de la justice relève de la compétence des provinces et le processus d'enquête est clairement affaire d'administration de la justice.
116. Les dispositions de la *Loi sur les juges*<sup>74</sup> permettant au Conseil canadien de la magistrature de traiter des plaintes, d'enquêter et de faire rapport sur la conduite d'un juge de juridiction supérieure sont *ultra vires* de la compétence législative du Parlement du Canada.

**1. Le caractère véritable de la partie II de la *Loi sur les juges***

117. Tout examen de la validité d'une loi eu égard au partage des compétences en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867* débute par la qualification de la nature véritable de la loi contestée<sup>75</sup>. Le caractère véritable de la loi se révèle par la recherche de son objet ou par les effets qu'elle produit<sup>76</sup>.

**1.1. L'objet de la partie II de la *Loi sur les juges***

118. La caractéristique dominante de la loi peut notamment être décelée par la disposition d'objet de la loi<sup>77</sup>, par le libellé précis des dispositions attaquées<sup>78</sup> et par la structure générale de la loi<sup>79</sup>;
119. L'objet de la partie II de la *Loi sur les juges* est expressément identifié à son article 60, qui énonce que la mission du Conseil canadien de la magistrature

<sup>74</sup> *Loi sur les juges*, L.R.C. (1985), ch. J-1, **D.D., vol. 27, p. 11645 et s.**

<sup>75</sup> *Renvoi relatif à la Loi sur l'assurance-emploi (Can.), art. 22 et 23*, [2005] 2 R.C.S. 669, 2005 CSC 56, par. 8, **D.D., vol. 36, p. 13195-13196.**

<sup>76</sup> *Id.*, par. 15, **D.D., vol. 36, p. 13198.**

<sup>77</sup> *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, [2000] 1 R.C.S. 783, 2000 CSC 31, par. 19, **D.D., vol. 37, p. 13368.**

<sup>78</sup> *Renvoi relatif au mariage entre personnes du même sexe*, [2004] 3 R.C.S. 698, 2004 CSC 79, par. 16, **D.D., vol. 39, p. 13878.**

<sup>79</sup> *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 R.C.S. 536, par. 18, **D.D., vol. 35, p. 12994.**

11529

Mémoire des faits et du droit du demandeur

Exposé concis des propositions

*est « 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 ».*

120. Le paragraphe 60(3) *Loi sur les juges* confie au CCM un vaste pouvoir règlementaire lui permettant de régir la convocation de ses réunions, le déroulement de ses réunions, la fixation du quorum, la constitution de comités ainsi que la délégation de pouvoirs à ceux-ci.
121. En application de ces pouvoirs, le CCM a adopté les *Procédures du Conseil canadien de la magistrature pour l'examen de plaintes ou d'allégations au sujet de juges de nomination fédérale*<sup>80</sup>, constituant un vaste système de traitement des plaintes et de gestion des enquêtes. Il est à noter que l'article 5 des *Procédures d'examen* établit certains critères justifiant le refus de l'examen d'une plainte, dont le troisième énonce : « *c) Toutes autres plaintes qu'il n'est pas dans l'intérêt public et la juste administration de la justice à considérer* ».
122. En un an seulement, le CCM a reçu 359 plaintes, a répondu à 1000 appels téléphoniques et a créé 714 dossiers<sup>81</sup>, ce qui démontre que l'ouverture d'une enquête formelle au sens de la *Loi sur les juges* est donc un cas d'exception. Le mandat du CCM ne peut par conséquent se résumer aux enquêtes prévues aux articles 63 et 64 de la *Loi sur les juges*.
123. L'objet de la partie II de la *Loi sur les juges* est donc de constituer un organisme statutaire chargé de recevoir, traiter et évaluer la recevabilité des plaintes et de procéder aux enquêtes visant les juges de juridiction supérieure.

<sup>80</sup> Titre abrégé « Procédures d'examen », en vigueur le 29 juillet 2015, **D.D., vol. 44, p. 14706-14715.**

<sup>81</sup> Rapport annuel 2017-2018 du Conseil canadien de la magistrature, **D.D., vol. 44, p. 14838 et s.**

**1.2. L'effet de la partie II de la *Loi sur les juges***

124. Les effets d'une loi s'entendent notamment des conséquences pratiques de leur application pour les Canadiennes et Canadiens<sup>82</sup>. Tant les effets projetés par la loi que ses effets réels peuvent être évalués afin d'identifier l'objet de la loi et sa validité<sup>83</sup>.
125. L'effet de la partie II de la *Loi sur les juges* est de présenter aux Canadiens le CCM comme gardien de la qualité du service judiciaire devant les tribunaux supérieurs, de leur administration et de la déontologie et la conduite de ses juges.

**2. Invalidité de la partie II de la *Loi sur les juges***

126. Le sujet ou caractère véritable de la loi étant identifié, « *il est nécessaire de l'inscrire sous une rubrique des articles 91 ou 92 de la Loi constitutionnelle de 1867* »<sup>84</sup>.
127. L'objet de la *Loi sur les juges* ne s'inscrit sous aucune des rubriques de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et n'est donc pas du ressort du Parlement du Canada.
128. Le pouvoir de nomination du gouverneur général en vertu de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et le pouvoir de destitution du gouverneur général sur une adresse de la Chambre des communes et du Sénat en vertu de l'article 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne sont pas créateurs d'un domaine de compétence législative au bénéfice du Parlement du Canada. En confiant le pouvoir de nomination et de destitution au gouverneur général personnellement et non au gouverneur en conseil, la *Loi constitutionnelle de 1867* consacre une prérogative royale et non un nouveau champ de compétence législative.

<sup>82</sup> *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, [2010] 3 R.C.S. 457, 2010 CSC 61, par. 218, **D.D.**, vol. 36, p. 13320-13321.

<sup>83</sup> *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, par. 80, **D.D.**, vol. 35, p. 13094.

<sup>84</sup> *Starr c. Houlden*, [1990] 1 R.C.S. 1366, **D.D.**, vol. 41, p. 14207 et s.

11531

Mémoire des faits et du droit du demandeur

Exposé concis des propositions

129. Le principe de l'exhaustivité des compétences s'oppose à la conclusion contraire. En effet, ce principe « *veut que la totalité des pouvoirs législatifs, exercés ou simplement susceptibles de l'être, soient répartis entre le Parlement du Canada et les législatures provinciales* »<sup>85</sup>. En d'autres termes, la « *question de la compétence d'édicter une loi se réduit donc à déterminer à quelle rubrique de compétence elle se rapporte* »<sup>86</sup>.
130. Les articles 96 et 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne peuvent servir d'assise afin de justifier la validité constitutionnelle de la *Loi sur les juges*, eu égard au partage des compétences. En effet, « *c'est l'entièreté du pouvoir législatif que la Loi de 1867 a partagée entre Parlement fédéral et parlements provinciaux* »<sup>87</sup>.
131. Par ailleurs, on ne saurait attribuer au fédéral une compétence législative sur la conduite des juges de juridiction supérieure sous prétexte de conserver leur indépendance par rapport aux provinces. Une telle position aurait pour effet de soutenir que les mécanismes provinciaux d'enquête sur les juges de nomination provinciale ne garantissent pas l'indépendance judiciaire.
132. Le processus d'enquête sur la conduite des juges provinciaux et celui sur les juges de juridiction supérieure, reposant sur les mêmes principes d'indépendance judiciaire tels qu'énoncés dans l'arrêt *Valente*<sup>88</sup>, ne peut découler de deux domaines de compétence différents.

<sup>85</sup> *Renvoi relatif au mariage entre personnes du même sexe*, [2004] 3 R.C.S. 698, 2004 CSC 79, par. 34, **D.D.**, vol. 39, p. 13885-13886.

<sup>86</sup> *Id.*

<sup>87</sup> Henri BRUN, *Les institutions démocratiques du Québec et du Canada*, Montréal Wilson & Lafleur, 2013, p. 51, **D.D.**, vol. 43, p. 14602-14603.

<sup>88</sup> *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673, par. 15 et 25, **D.D.**, vol. 43, p. 14522 et 14526.

**3. L'administration de la justice au sens de l'article 92(14) de la Loi constitutionnelle de 1867**

133. La rubrique « la plus apte »<sup>89</sup> à recevoir l'objet législatif de la partie II de la *Loi sur les juges* est l'article 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, conférant aux provinces le pouvoir exclusif de légiférer sur l'administration de la justice<sup>90</sup>.
134. Il n'existe, en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, que trois restrictions à la compétence provinciale sur l'administration de la justice<sup>91</sup>, soit la compétence exclusive du fédéral sur la loi criminelle au sens de l'article 91(27), le pouvoir du gouverneur général de nommer les juges de juridiction supérieure en vertu de l'article 96 et la compétence du Parlement du Canada de fixer et payer les salaires, allocations et pensions des juges des cours supérieures en vertu de l'article 100.
135. Ces trois restrictions sont les seules limites à la compétence des provinces « à ce qui paraîtrait, sans plus, être la plénitude des pouvoirs de la province en ce qui a trait au système de justice »<sup>92</sup>.
136. La Cour suprême a clairement établi que la rémunération des juges par le Parlement du Canada en vertu de l'article 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867* constituait « sous un aspect important, d'une diminution de la compétence reconnue aux provinces par le par. 92(14) en matière d'administration de la justice »<sup>93</sup>.
137. Dans *Lenoir v. Ritchie*, la Cour suprême écrit en 1879 : « *By the 96th sec. Of the Act, the power of appointing Judges, who do form a most essential element in the*

<sup>89</sup> *Renvoi relatif au mariage entre personnes du même sexe*, [2004] 3 R.C.S. 698, 2004 CSC 79, par. 34, **D.D., vol. 39, p. 13885**.

<sup>90</sup> Luc HUPPÉ, *Le régime juridique du pouvoir judiciaire*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2000, p. 8, **D.D., vol. 43, p. 14661**.

<sup>91</sup> *La Reine c. Beaugard*, [1986] 2 R.C.S. 56, par. 43-44, **D.D., vol. 33, p. 12686-12688**.

<sup>92</sup> *Id.*, par. 43, **D.D., vol. 33, p. 12686-12687**.

<sup>93</sup> *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale (Î.-P.-É.)*, [1997] 3 R.C.S. 3, par. 87, **D.D., vol. 37, p. 13482-13483**.

11533

Mémoire des faits et du droit du demandeur

Exposé concis des propositions

*constitution of Courts for the administration of justice, is transferred – not however to the Provincial, but to the Dominion Government »<sup>94</sup>.*

138. La nomination des juges, par une disposition expresse et non équivoque, a été retirée du contrôle de la province sur l'administration de la justice. Il en est de même de la révocation de leur titre et de leur salaire. À l'inverse, la *Loi constitutionnelle de 1867* n'a pas retiré de la compétence des provinces sur l'administration de la justice la gestion des plaintes des juges de juridiction supérieure, l'évaluation de leur recevabilité, la constitution d'un organisme qui traite ces plaintes et la tenue d'enquête à l'égard de ces juges.
139. Dans l'arrêt *Valente*, la Cour suprême a reconnu que le rapport de la Cour d'appel sur la conduite d'un juge de juridiction provinciale « *joue un rôle primordial pour l'administration de la justice* » et « *revêt un caractère essentiel et ce, à l'égard du processus de révocation d'un juge et de l'administration de la justice en général* ». Si le rapport portant sur la conduite d'un juge au niveau provincial fait partie de l'administration de la justice, rien ne justifie qu'il n'en soit pas de même au niveau fédéral.
140. La Cour suprême a spécifié dans l'arrêt *Beauregard*<sup>95</sup> que l'expression « administration de la justice » comprend les « *questions qui se rapportent aux juges* ».
141. Les articles 60, 61(3)(c), 63 à 66 et les règlements administratifs pris en vertu de l'article 61(3)(c) de la *Loi sur les juges* sont *ultra vires* des pouvoirs législatifs du Parlement.

<sup>94</sup> *Lenoir v. Ritchie*, 3 SCR 575, p. 636, D.D., vol. 33, p. 12792.

<sup>95</sup> *La Reine c. Beauregard*, [1986] 2 R.C.S. 56, par. 42, D.D., vol. 33, p. 12686.

11534

Mémoire des faits et du droit du demandeur

Exposé concis des propositions

---

142. Les dispositions qui encadrent le processus de révocation, si elles devaient être interprétées comme l'a fait le CCM, sont invalides au plan constitutionnel. De plus, elles encadrent une matière qui relève de l'administration de la justice et, par conséquent, des pouvoirs des provinces. L'enquête est conduite par un organisme qui devrait relever de l'autorité des provinces.

-----

11535

Mémoire des faits et du droit du demandeur

Énoncé concis des  
ordonnances demandées**PARTIE IV – ÉNONCÉ CONCIS DES ORDONNANCES DEMANDÉES**

143. La révocation d'un juge est une affaire grave. Le processus auquel a été astreint le juge Girouard est contraire aux principes d'équité procédurale à chacune des étapes. L'intervention ministérielle constitue une atteinte planifiée à l'indépendance judiciaire dans le cadre de ce qu'elles ont elles-mêmes qualifié de « plan d'action » et porte atteinte au processus judiciaire.
144. Si les dispositions de la *Loi sur les juges* devaient être interprétées ainsi que le propose le CCM, elles sont invalides comme contraires à la Déclaration canadienne et à la Charte et incompatibles avec les principes constitutionnels canadiens en matière de séparation des pouvoirs.
145. Le président du premier comité, le juge en chef Chartier, les 18 juges du premier panel du CCM, unanimes, et trois juges membres du second panel du CCM ont conclu à l'arrêt des procédures et au rejet des allégations. L'enquête sur l'enquête, une première en droit judiciaire canadien, ordonnée par une ministre de la Justice qui a donné des directives au CCM (qui n'a guère protesté), a donné lieu à de multiples manques d'équité procédurale.
146. Le juge Girouard a témoigné tout au long de ces enquêtes et l'on a recherché dans les milliers de pages des pseudo contradictions alors que dans son rapport d'examen, le second panel du CCM n'est même pas en mesure d'identifier précisément **une seule contradiction**, se limitant à un énoncé général dans un examen qui n'en est pas une explication véridique.
147. La Cour fédérale possède tous les pouvoirs pour corriger l'injustice grave et sans précédent qui découle de la présente affaire et exiger la réponse à la question suivante : Qui est intervenu au cabinet de la ministre de la Justice pour faire en sorte que la recommandation contenue à la première note politique à l'effet de respecter la décision unanime du premier panel du CCM se transforme en une recommandation de créer un plan d'action pour contrer les protestations attendues



11536

Mémoire des faits et du droit du demandeur

Énoncé concis des  
ordonnances demandées

---

(qui ne sont jamais venues) du Conseil canadien de la magistrature, gardien de l'indépendance judiciaire au Canada sous la présidence du Très honorable juge en chef du Canada?

148. La Cour est pleinement justifiée d'accueillir la demande de contrôle judiciaire et d'invalider la recommandation de révocation formulée par le second panel du CCM et de rendre toute ordonnance utile à préserver les droits des parties et l'intégrité du système de justice canadien de manière à ce qu'il soit à l'abri de toute forme d'ingérence. Ainsi, la Cour est invitée à conclure de la même manière que les membres dissidents :

« Nous estimons que le rapport de la majorité des membres du Conseil est entaché de nullité. Par conséquent, nous recommandons que l'affaire soit abandonnée. Nous sommes d'avis qu'il s'agit d'un résultat approprié compte tenu de l'historique de l'affaire »

149. Le demandeur demande respectueusement à cette honorable Cour de :

**ACCUEILLIR** la présente demande de contrôle judiciaire;

**DÉCLARER NULLE** la décision des ministres de la Justice du Canada et du Québec du 14 juin 2016;

**DÉCLARER NULS** les motifs des décisions sur les moyens préliminaires rendues, séance tenante, le 22 février 2017, par le Comité d'enquête du Conseil canadien de la magistrature relativement à la conduite de l'honorable Michel Girouard, J.C.S.;

**DÉCLARER NULS** la constitution et le processus d'enquête du Comité d'enquête concernant la conduite de l'honorable Michel Girouard;

11537

Mémoire des faits et du droit du demandeur

Énoncé concis des  
ordonnances demandées

**DÉCLARER NULLE** la décision du Conseil canadien de la magistrature concluant à une recommandation de révocation de l'honorable Michel Girouard telle que consignée au paragraphe [73] de la décision du 20 février 2018 et **ORDONNER** que les procédures à l'égard de l'honorable Michel Girouard soient abandonnées;

**ACCUEILLIR LA CONCLUSION** des juges minoritaires;

**REJETER LES ALLÉGATIONS** contenues à l'avis d'allégations;

**DÉCLARER INVALIDES** en vertu de l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* les articles 60, 61(3)c) et 63 à 66 de la *Loi sur les juges*, L.R.C. (1985), ch. J-1, les articles 1.1(2) et 5(1) du *Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature sur les enquêtes*, DORS/2002-371, les articles 2(1), 3(1), 3(2), 3(3), 4 et 5(1) du *Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature sur les enquêtes*, DORS/2015-203 et les articles 3.1, 3.2 et 3.3 du *Manuel de Pratique et de Procédures des Comités d'enquêtes du Conseil canadien de la magistrature*;

**RENDRE** toute autre ordonnance utile ou nécessaire à préserver les droits des parties;

Aucune ordonnance n'est demandée quant aux dépens.

Montréal, le 8 mars 2019

---

**McCarthy Tétrault S.E.N.C.R.L., s.r.l.**  
(M<sup>e</sup> Gérald R. Tremblay, Ad. E.)  
Avocats du demandeur

---

**Joli-Cœur Lacasse S.E.N.C.R.L.**  
(M<sup>e</sup> Louis Masson, Ad. E.)  
(M<sup>e</sup> Bénédicte Dupuis)  
Avocats du demandeur

**PARTIE V – LISTE DES SOURCES**

<b><u>Jurisprudence</u></b>	<b><u>Paragraphe(s)</u></b>
<i>Consortium Developments (Clearwater) Ltd. c. Sarnia (Ville)</i> , [1998] 3 R.C.S. 3	..... 21,24
<i>R. c. Cawthorne</i> , [2016] 1 R.C.S. 983	..... 21,39
<i>Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone</i> , [2003] 1 R.C.S. 884	..... 24
<i>R. c. Lippé</i> , [1991] 2 R.C.S. 114	..... 24,44
<i>Sitba c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.</i> , [1990] 1 R.C.S. 282	..... 24
<i>Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa</i> , [2009] 1 R.C.S. 339	..... 35
<i>Couchiching First Nation c. Canada (Procureur général)</i> , 2012 CF 772	..... 35
<i>Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick</i> , [2008] 1 R.C.S. 190	..... 35
<i>Danyluk c. Ainsworth Technologies Inc.</i> , [2001] 2 R.C.S. 460, 2001 CSC 44	..... 38
<i>Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79</i> , [2003] 3 R.C.S. 77, 2003 CSC 63	..... 38
<i>Babcock c. Canada (Procureur général)</i> , [2002] 3 R.C.S. 3, 2002 CSC 57	..... 39
<i>RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)</i> , [1995] 3 R.C.S. 199	..... 39
<i>Oakwood Development Ltd. c. St-François Xavier</i> , [1985] 2 R.C.S. 164	..... 40
<i>Valente c. La Reine</i> , [1985] 2 R.C.S. 673	..... 42,132,139

	11539
Mémoire des faits et du droit du demandeur	Liste des sources
<hr/>	
<b><u>Jurisprudence (suite)</u></b>	<b><u>Paragraphe(s)</u></b>
<i>Tremblay c. Québec (Commission des affaires sociales)</i> , [1992] 1 R.C.S. 952	..... 44
<i>La Reine c. Beaugard</i> , [1986] 2 R.C.S. 56	..... 44,134,135,140
<i>Douglas c. Canada (Procureur général)</i> , [2015] 2 R.C.F. 911	..... 44,83
<i>Prince George (Ville de) c. Payne</i> , [1978] 1 R.C.S. 458	..... 47
<i>Therrien (Re)</i> , [2001] 2 R.C.S. 3, 2001 CSC 35	..... 67,83
<i>Université du Québec à Trois-Rivières c. Larocque</i> , [1993] 1 R.C.S. 471	..... 67
<i>F.H. c. McDougall</i> , [2008] 3 R.C.S. 41	..... 71,76
<i>ATCO Gas &amp; Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy &amp; Utilities Board)</i> , [2006] 1 R.C.S. 140	..... 81
<i>Ruffo c. Conseil de la magistrature</i> , [1995] 4 R.C.S. 267	..... 83,98
<i>Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)</i> , [2002] 1 R.C.S. 249	..... 83
<i>Cosgrove c. Conseil canadien de la magistrature</i> , [2007] 4 R.C.F. 714	..... 90,100,102
<i>Girouard c. Conseil canadien de la magistrature</i> , 2015 CF 307	..... 92,98
<i>2747-3174 Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)</i> , [1996] 3 R.C.S. 919	..... 98
<i>Mazraani c. Industrielle Alliance, Assurance et services financiers inc.</i> , 2018 CSC 50	..... 107,109,110,111,112
<i>R. c. Beaulac</i> , [1999] 1 R.C.S. 768	..... 108

	11540
Mémoire des faits et du droit du demandeur	Liste des sources
<hr/>	
<b><u>Jurisprudence (suite)</u></b>	<b><u>Paragraphe(s)</u></b>
<i>Renvoi relatif à la Loi sur l'assurance-emploi (Can.), art. 22 et 23, [2005] 2 R.C.S. 669, 2005 CSC 56</i>	..... 117
<i>Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.), [2000] 1 R.C.S. 783, 2000 CSC 31</i>	..... 118
<i>Renvoi relatif au mariage entre personnes du même sexe, [2004] 3 R.C.S. 698, 2004 CSC 79</i>	..... 118,129,133
<i>Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association, [2010] 2 R.C.S. 536</i>	..... 118
<i>Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée, [2010] 3 R.C.S. 457, 2010 CSC 61</i>	..... 124
<i>R. c. Big M Drug Mart Ltd., [1985] 1 R.C.S. 295</i>	..... 124
<i>Starr c. Houlden, [1990] 1 R.C.S. 1366</i>	..... 126
<i>Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale (Î.-P.-É.), [1997] 3 R.C.S. 3</i>	..... 136
<i>Lenoir v. Ritchie, 3 SCR 575</i>	..... 137
<b><u>Doctrine</u></b>	
GARANT, P., <i>Droit administratif</i> , 6 <sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010	..... 47
HUPPÉ, L., « Les ambiguïtés du processus disciplinaire applicable aux juges de nomination fédérale », (2008-09) 39 R.D.U.S. 71 (n <sup>o</sup> 1-2)	..... 91
DOYON, F., « De quelques aspects de l'impartialité et de l'indépendance d'une commission d'enquête », dans S.F.P.B.Q., <i>Développements récents sur les commissions d'enquête</i> , Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1998	..... 96

	11541
Mémoire des faits et du droit du demandeur	Liste des sources
<hr/>	
<b><u>Doctrine (suite)</u></b>	<b><u>Paragraphe(s)</u></b>
BRAËN, A., <i>L'interprétation judiciaire des droits linguistiques au Canada et l'affaire Beaulac</i> , (1998) 29 R.G.D. 379-409	..... 108
BRUN, H., <i>Les institutions démocratiques du Québec et du Canada</i> , Montréal Wilson & Lafleur, 2013	..... 130
HUPPÉ, L., <i>Le régime juridique du pouvoir judiciaire</i> , Montréal, Wilson & Lafleur, 2000	..... 133
-----	

# Onglet 12

Motifs pour lesquels le comité d'enquête accueille la requête de remise de l'audience au 21 mai, Conseil canadien de la magistrature, 24 novembre 2014, enquête concernant l'honorable juge en chef adjointe Lori Douglas

---



## CONSEIL CANADIEN DE LA MAGISTRATURE

### AFFAIRE INTÉRESSANT UNE ENQUÊTE FONDÉE SUR LE PARAGRAPHE 63(2) DE LA *LOI SUR LES JUGES* RELATIVEMENT À L'HONORABLE JUGE EN CHEF ADJOINTE LORI DOUGLAS

**DATE : LE 24 NOVEMBRE 2014**

---

#### **MOTIFS POUR LESQUELS LE COMITÉ D'ENQUÊTE ACCUEILLE LA REQUÊTE DE REMISE DE L'AUDIENCE AU 21 MAI 2015**

---

- [1] Les membres de ce comité ont été nommés le 13 mars 2014 en remplacement des anciens membres, qui ont démissionné le 20 novembre 2013 dans les circonstances qui seront résumées ci-après.
- [2] Le 15 juillet 2010, Alex Chapman (« **Chapman** ») a déposé une plainte auprès du Conseil canadien de la magistrature (le « **Conseil** »). En résumé, la plainte allègue « du harcèlement sexuel et de la discrimination envers Chapman » par la JCA Lori Douglas (la « **JCA Douglas** ») et son mari, Jack King (« **King** »).
- [3] La plainte mentionne que la JCA Douglas s'est livrée à des « contacts physiques » sur Chapman.
- [4] La plainte faisait également mention de « 30 photographies sexuellement explicites très répugnantes » de la JCA Douglas que Chapman a dit avoir reçu de King par Internet.
- [5] Ces événements auraient eu lieu entre 2002 et 2003, soit avant que la JCA Douglas soit nommée juge, en 2005.



Motifs pour lesquels le comité d'enquête accueille la requête de remise de l'audience au 21 mai, Conseil canadien de la magistrature, 24 novembre 2014, enquête concernant l'honorable juge en chef adjointe Lori Douglas

---

PAGE : 2

- [6] Vers la même période en 2010, Chapman et King ont intenté une action en justice devant la Cour du Banc de la Reine pour dommages, violation de contrat et mesure injonctive.
- [7] Le 29 septembre 2010, le Conseil a reçu d'une source anonyme deux disques qui renfermaient des photographies de nu de certaines personnes, notamment de la JCA Douglas.
- [8] Ces disques étaient réputés contenir une plainte du directeur exécutif et avocat général principal du Conseil, M<sup>e</sup> Norman Sabourin.
- [9] Le 22 décembre 2010, après avoir analysé la plainte, le vice-président du Comité sur la conduite des juges a renvoyé la plainte à un comité d'examen formé de cinq juges et présidé par la juge en chef adjointe Deborah K. Smith.
- [10] Le 4 juillet 2011, les cinq membres du comité d'examen ont conclu à l'unanimité qu'un comité d'enquête devrait être constitué en vertu du paragraphe 63(3) de la *Loi sur les juges* car « l'affaire en cause pourrait s'avérer suffisamment grave pour justifier la révocation [...] »
- [11] Toutefois, dans sa décision, le comité d'examen a conclu que l'allégation de Chapman d'attouchements inappropriés ne nécessitait pas un examen plus poussé.
- [12] De plus, le comité d'examen était convaincu qu'il n'y avait pas d'information pour appuyer l'allégation de « harcèlement sexuel et de discrimination » par (à ce moment-là) M<sup>me</sup> Douglas.
- [13] Cette décision a été rendue dans l'année ayant suivi le dépôt de la plainte, soit le 15 juillet 2010.
- [14] Le 6 septembre 2011, un comité d'enquête de cinq membres a été constitué.
- [15] Le 29 mai 2012, un Avis des allégations a été remis à la JCA Douglas.

Motifs pour lesquels le comité d'enquête accueille la requête de remise de l'audience au 21 mai, Conseil canadien de la magistrature, 24 novembre 2014, enquête concernant l'honorable juge en chef adjointe Lori Douglas

---

PAGE : 3

- [16] L'Avis des allégations ne faisait pas état de la plainte de harcèlement sexuel qui avait été tranchée par le comité d'examen, mais elle a été incluse ultérieurement à la demande de l'ancien comité d'enquête.
- [17] L'ancien comité d'enquête a décidé que les audiences auraient lieu à Winnipeg et a réservé les dates d'audiences suivantes : du 25 au 28 juin, du 16 au 20 juillet et du 23 au 27 juillet 2012.
- [18] Le 26 juin 2012, l'ancien comité d'enquête a accordé à Chapman le statut d'intervenant.
- [19] Le 26 juillet 2012, une requête de la JCA Douglas a été déposée auprès de l'ancien comité d'enquête demandant de rendre inhabiles les membres de l'ancien comité d'enquête pour crainte raisonnable de partialité.
- [20] L'ancien avocat indépendant a fait part de ses préoccupations concernant son rôle d'avocat indépendant auprès des membres de l'ancien comité d'enquête.
- [21] Le 27 juillet 2012, le comité d'enquête a statué à l'encontre de la prétention de crainte raisonnable de partialité de la JCA Douglas.
- [22] C'est le dernier jour pendant lequel l'ancien comité d'enquête a tenu des audiences.
- [23] Le 20 août 2012, la JCA Douglas et l'ancien avocat indépendant ont déposé une demande de contrôle judiciaire de la décision du 27 juillet 2012.
- [24] Près d'un an plus tard, soit le 12 juillet 2013, la Cour fédérale du Canada a rendu une ordonnance de sursis en attendant la décision relative à la demande de contrôle judiciaire de la JCA Douglas.
- [25] Le 20 novembre 2013, les membres de l'ancien comité d'enquête ont démissionné et ont longuement expliqué les motifs de leur décision.
- [26] Le 13 mars 2014, les membres de ce comité ont été nommés en remplacement des anciens membres pour poursuivre l'affaire.

Motifs pour lesquels le comité d'enquête accueille la requête de remise de l'audience au 21 mai, Conseil canadien de la magistrature, 24 novembre 2014, enquête concernant l'honorable juge en chef adjointe Lori Douglas

---

PAGE : 4

- [27] Les membres de ce comité d'enquête se sont réunis les 26 et 27 mars 2014 ou vers ces dates et il a été décidé de recommencer en neuf pour ne pas être paralysé par la décision visée par le contrôle judiciaire.
- [28] En fin de journée le 28 mars 2014, la décision prise par la Cour fédérale quant au contrôle judiciaire a été portée à l'attention des membres de ce comité d'enquête. Il a rejeté la requête en récusation fondée sur la partialité institutionnelle.
- [29] Le Conseil et la JCA Douglas ont interjeté appel de cette décision devant la Cour d'appel fédérale.
- [30] Le Conseil a interjeté appel de cette décision au motif que la Cour fédérale n'avait pas compétence sur cette affaire.
- [31] Les appels n'ont pas encore été instruits.
- [32] À la fin d'avril 2014, le mari de la JCA Douglas est décédé.
- [33] Néanmoins, le 9 mai 2014, il y a eu une audience de gestion de cas à Toronto et un calendrier a été établi pour procéder avec diligence et de façon ordonnée par des requêtes préliminaires et une audience dans cette affaire.
- [34] De nombreuses autres audiences de gestion des cas ont eu lieu par téléphone de juin à novembre 2014.
- [35] Le 20 août 2014, l'Avis des allégations a été envoyé à la JCA Douglas par l'avocate indépendante. Le même jour, un Avis de demande d'instructions sur les plaintes additionnelles a été déposé.
- [36] Le 26 août 2014, pendant une audience de gestion de cas, l'avocate indépendante a soutenu que la plainte concernant le harcèlement sexuel ne devrait pas être comprise dans l'Avis des allégations. Les membres du comité d'enquête ont accepté cette suggestion.

Motifs pour lesquels le comité d'enquête accueille la requête de remise de l'audience au 21 mai, Conseil canadien de la magistrature, 24 novembre 2014, enquête concernant l'honorable juge en chef adjointe Lori Douglas

---

PAGE : 5

- [37] Le 30 septembre 2014, une décision a été rendue au sujet d'une autre plainte. Les membres du comité ont conclu qu'elle ne devrait pas être comprise dans la portée de la présente enquête.
- [38] Le 1<sup>er</sup> octobre 2014, la JCA Douglas a déposé une requête pour faire rejeter les allégations sans recours à une audience formelle consacrée à la preuve et a demandé une ordonnance pour que les photographies soient déclarées inadmissibles et lui soient retournées.
- [39] Le 13 octobre 2014, le comité a rendu une décision selon laquelle ces requêtes devaient être entendues à Winnipeg tel que prévu le 27 octobre 2014 en même temps que les autres requêtes préliminaires devaient être entendues.
- [40] Les 27 et 28 octobre 2014, les membres du comité d'enquête ont entendu ces requêtes tel que prévu. Ils ont rejeté deux requêtes de vive voix (motifs à suivre) et ont pris leur décision en délibéré relativement à une requête qui a été rejetée ultérieurement.
- [41] Le 4 novembre 2014, les motifs de rejet des requêtes ont été publiés.
- [42] Le 6 novembre 2014, un avis de demande de contrôle judiciaire de la JCA Douglas a été déposé auprès de la Cour fédérale quant à l'admissibilité des photographies.
- [43] Le 10 novembre 2014, un avis de demande de la JCA Douglas de suspendre la décision de ce comité d'enquête relativement à l'admissibilité des photographies a été déposé.
- [44] Le Procureur général du Canada a consenti à la suspension.
- [45] Le 19 novembre 2014, les membres du comité d'enquête ont rendu une décision sur la divulgation des notes médicales concernant un rapport devant être déposé par la JCA Douglas.
- [46] Le 21 novembre 2014, à la toute fin de la journée, une ordonnance de sursis de la décision du comité d'enquête sur l'admissibilité des photographies a été rendue par la Cour fédérale.

- [47] À la fin de la dernière semaine, l'avocate de la JCA Douglas a demandé une audience de gestion de cas qui s'est tenue le jeudi 20 novembre 2014 à 15 h, heure normale de l'Est. Pendant cette audience, l'avocate de la JCA Douglas a indiqué que sa cliente prendrait sa retraite à compter du 21 mai 2015 pour mettre fin à l'instance et a demandé si les membres du comité d'enquête suspendraient l'audience jusqu'au 21 mai 2015.
- [48] L'établissement de cette longue mais incomplète chronologie des événements vise à démontrer ce qui a été fait dans cette affaire et si l'on peut raisonnablement s'attendre à plus compte tenu de la retraite de la JCA Douglas le 21 mai 2015.
- [49] Les membres de ce comité d'enquête doivent établir s'il est dans l'intérêt public de remettre l'instance compte tenu de la décision de la JCA Douglas.
- [50] D'abord, il est évident qu'en raison d'affaires en cours devant la Cour fédérale et la Cour d'appel fédérale, cette enquête ne peut être achevée et son rapport ne peut être produit avant le 21 mai 2015.
- [51] En outre, ce n'est qu'une partie du processus, car le rapport de ce comité d'enquête est présenté aux membres du Conseil qui doivent l'approuver et formuler d'autres recommandations au ministre de la Justice.
- [52] De plus, il serait théorique de procéder à l'audition des témoins sans que l'affaire devant la Cour fédérale soit d'abord résolue.
- [53] Tous ces éléments permettent de conclure qu'il est tout à fait irréaliste de prévoir une conclusion de cette affaire avant le 21 mai 2015.
- [54] Nous convenons qu'il serait inapproprié dans ce contexte de poursuivre l'affaire.
- [55] Depuis 2010, cette affaire a donné lieu à de nombreux « dérapages ».
- [56] Bien qu'un corpus de preuves nous a été présenté par affidavit lors des requêtes préliminaires, nous n'avons pas encore entendu de témoignages sur les allégations et il serait présomptueux de commenter ce que ces preuves pourraient donner.

Motifs pour lesquels le comité d'enquête accueille la requête de remise de l'audience au 21 mai, Conseil canadien de la magistrature, 24 novembre 2014, enquête concernant l'honorable juge en chef adjointe Lori Douglas

---

PAGE : 7

- [57] Après avoir examiné et pris en compte toutes les circonstances, les membres de ce comité d'enquête croient qu'il est dans l'intérêt public de suivre la suggestion commune de la JCA Douglas, de l'avocat indépendant et du Conseil de remettre l'audience au 21 mai 2015 à la condition que la JCA Douglas remette au ministre fédéral de la Justice, avec copie au ministre provincial de la Justice, au Conseil et au présent comité d'enquête, une lettre irrévocable indiquant sa décision de se retirer en date du 21 mai 2015.
- [58] Compte tenu de son poste de juge, la JCA Douglas, par l'intermédiaire de son avocate, reconnaît son devoir de réserve et, comme condition de cette remise, s'engage à ne pas formuler d'autres commentaires sur cette affaire.
- [59] Par conséquent, les membres de ce comité d'enquête ordonnent que l'audience soit remise au 21 mai 2015.

Signé par « F. Rolland »

---

Le juge en chef François Rolland (président)

Signé par « A. F. Cullen »

---

Le juge en chef adjoint Austin F. Cullen

Signé par « Christa M. Brothers »

---

M<sup>e</sup> Christa M. Brothers, c.r.

M<sup>es</sup> Suzanne Côté et Alexandre Fallon  
*Avocats indépendants*

M<sup>es</sup> Sheila Block, Molly Reynolds et Sara Whitmore  
*Avocates de la juge en chef adjointe Lori Douglas*

M<sup>e</sup> Chantal Chatelain  
*Avocate du comité d'enquête*

# Onglet 13

Rapport du Conseil canadien de la magistrature à la Ministre, 20 avril 2016, enquête concernant l'honorable Michel Girouard

---



DANS L'AFFAIRE DE  
l'article 65 de la *Loi sur les juges*,  
L. R., 1985, ch. J-1, et du  
comité d'enquête constitué par le  
Conseil canadien de la magistrature  
pour examiner la conduite de  
l'honorable Michel Girouard de la  
Cour supérieure du Québec :

**Rapport du  
Conseil canadien de la magistrature  
à la ministre de la Justice**

En vertu du mandat que lui confère la *Loi sur les juges*, et après avoir enquêté sur la conduite du juge Girouard, le Conseil canadien de la magistrature recommande par la présente au ministre de la Justice, aux termes de l'article 65 de la *Loi sur les juges*, que l'honorable Michel Girouard ne soit pas révoqué.

Ottawa, le 20 avril 2016

IN THE MATTER OF  
Section 65 of the *Judges Act*,  
R.S., 1985, c. J-1, and of the  
Inquiry Committee convened  
by the Canadian Judicial Council  
to review the conduct of  
the Honourable Michel Girouard  
of the Superior Court of Québec:

**Report of the  
Canadian Judicial Council  
to the Minister of Justice**

Pursuant to its mandate under the *Judges Act*, and after inquiring into the conduct of Justice Girouard, the Canadian Judicial Council hereby recommends to the Minister of Justice, pursuant to section 65 of the *Judges Act*, that the Honourable Michel Girouard not be removed from office.

Ottawa, 20 April 2016



**Liste des membres du Conseil qui ont  
finalisé ce dossier**

**List of Council Members who  
finalized this matter**

- L'honorable / The Honourable Neil C. Wittmann  
(Président / Chairperson)
  
- L'honorable / The Honourable Heather J. Smith
- L'honorable / The Honourable David D. Smith
- L'honorable / The Honourable J. Derek Green
- L'honorable / The Honourable Jacqueline R. Matheson
- L'honorable / The Honourable David H. Jenkins
- L'honorable / The Honourable Robert Kilpatrick
- L'honorable / The Honourable Robert Bauman
- L'honorable / The Honourable John D. Rooke
- L'honorable / The Honourable Lawrence I. O'Neil
- L'honorable / The Honourable Austin F. Cullen
- L'honorable / The Honourable Martel D. Popescul
- L'honorable / The Honourable Shane I. Perlmutter
- L'honorable / The Honourable Alexandra Hoy
- L'honorable / The Honourable Frank N. Marrocco
- L'honorable / The Honourable Robert G. Richards
- L'honorable / The Honourable Christopher E. Hinkson
- L'honorable / The Honourable George R. Strathy

**DANS L'AFFAIRE DE L'ARTICLE 65 DE LA *LOI SUR LES JUGES*, L.R.C. (1985),  
CH. J-1, ET DU COMITÉ D'ENQUÊTE DU CONSEIL CANADIEN DE LA  
MAGISTRATURE CONSTITUÉ POUR EXAMINER LA CONDUITE DE  
L'HONORABLE MICHEL GIROUARD DE LA COUR SUPÉRIEURE DU QUÉBEC.**

**RAPPORT DU CONSEIL CANADIEN DE LA MAGISTRATURE  
À LA MINISTRE DE LA JUSTICE**

[1] Après avoir enquêté sur la conduite du juge Michel Girouard (le « juge »), le Conseil canadien de la magistrature (CCM) recommande que le juge ne soit pas révoqué parce que les allégations examinées dans ce rapport n'ont pas été établies.

**PROCESSUS**

[2] Le cadre législatif donne au CCM le mandat d'examiner les recommandations d'un comité d'enquête avant de juger lui-même les faits de façon indépendante. Le processus consiste en une suite ordonnée d'étapes et le comité d'enquête, qui est chargé d'entendre la preuve, de constater les faits et de tirer ses propres conclusions, joue un rôle essentiel dans ce processus. Lorsqu'il s'acquitte de cette obligation, le CCM n'emploie pas et n'a pas à appliquer une norme de contrôle judiciaire comparable à celle d'un tribunal d'appel qui réexamine la décision d'un autre organisme. Aux fins de ce processus, le CCM a aussi le pouvoir d'entendre d'autres arguments et de recevoir et de considérer de nouveaux éléments de preuve.

[3] La responsabilité du CCM de faire sa propre évaluation indépendante et d'émettre sa propre opinion est justifiée, étant donné l'importance des intérêts en jeu. Ces intérêts comprennent à la fois la nécessité de maintenir la confiance du public dans l'intégrité de la magistrature et le besoin de s'assurer que l'indépendance judiciaire ne soit pas compromise indûment par l'usage d'une procédure judiciaire. La confiance du public dans la magistrature est essentielle pour assurer la primauté du droit et préserver la solidité de nos institutions démocratiques. Tous les juges ont le devoir individuel et collectif de maintenir cette confiance en observant les normes de conduite les plus élevées, tant avant qu'après leur nomination.

[4] Cette approche se reflète également dans la procédure de révocation d'un juge prescrite par la Constitution du Canada. Une recommandation du CCM à la ministre de la Justice de révoquer un juge doit être soumise aux deux chambres du Parlement. C'est précisément à cause de l'importance des principes en jeu qu'une recommandation au Gouverneur général de révoquer un juge doit venir des deux chambres du Parlement et non d'un comité de l'une ou l'autre chambre.

[5] Un comité d'enquête a pour tâche d'examiner la plainte qui a été déposée, d'entendre la preuve pertinente, de tirer les conclusions de fait nécessaires, et de faire rapport de ses constatations et conclusions, notamment s'il y a lieu de recommander la révocation. Le résultat de ce processus, c'est-à-dire le rapport du comité d'enquête, vise à aider et à guider le CCM dans ses délibérations.

[6] Le comité d'enquête dans la présente affaire était composé de deux juges en chef et d'un avocat chevronné. La composition, l'expertise et le rôle du comité d'enquête ont amené le CCM à examiner soigneusement les points de vue exprimés dans le rapport du comité d'enquête.

### **CONTEXTE**

[7] Le juge a été nommé à la Cour supérieure du Québec le 30 septembre 2010. À la suite de sa nomination, le juge a siégé dans les régions de Rouyn-Noranda et de Témiscamingue ainsi que dans des régions éloignées du Québec.

[8] Avant sa nomination, le juge a pratiqué le droit pendant vingt-cinq ans dans la province de Québec. Au moment de sa nomination, ses principaux domaines de pratique étaient le contentieux des affaires civiles et le droit de la famille, bien qu'il ait agi périodiquement comme avocat de la défense dans des affaires criminelles. Il a été président du Barreau de l'Abitibi-Témiscamingue de 2008 à 2010 et membre du conseil exécutif du Barreau du Québec en 2009.

[9] À l'automne de 2012, le Directeur des poursuites criminelles et pénales a avisé le juge en chef de la Cour supérieure du Québec qu'un trafiquant de drogue, devenu informateur de police, prétendait avoir vendu environ un kilo de cocaïne au juge entre 1987 et 1991. Le directeur a aussi informé le juge en chef que la police était en possession d'un enregistrement vidéo qui semblait montrer le juge achetant de la cocaïne à un dénommé Yvon Lamontagne (« Lamontagne »), environ treize jours avant sa nomination à la Cour supérieure.

[10] Le trafiquant de drogue<sup>1</sup> avait été arrêté à la suite d'une enquête menée par la Sûreté du Québec dans la région d'Abitibi-Témiscamingue en 2009-2010. Il avait un casier judiciaire chargé et, après son arrestation, il a collaboré avec la Sûreté en fournissant de l'information et en témoignant. À un certain moment, il a plaidé coupable à une accusation de trafic de drogue, notamment le trafic de cocaïne, et il a été condamné à une peine d'emprisonnement de dix ans. Le trafiquant a déclaré à la police que le juge lui avait acheté de la cocaïne de façon régulière entre 1987 et 1991.

[11] Lamontagne a été arrêté en 2010 dans le cadre de la même enquête. Il a plaidé coupable à une accusation de trafic de marijuana et il a été condamné à une peine d'emprisonnement de neuf ans. La police a fait une perquisition à son commerce de location de films et a saisi un enregistreur numérique faisant partie d'un système de surveillance par caméra en circuit fermé. L'enregistreur numérique a capté sur vidéo (sans bande sonore) une rencontre, tenue le 17 septembre 2010, entre Lamontagne et le juge qui, à l'époque, représentait Lamontagne dans une affaire fiscale. Cet enregistrement vidéo montre le présumé achat de cocaïne.

---

<sup>1</sup> Nous n'avons pas mentionné le nom du trafiquant de drogue parce que nous ne le connaissons pas; son nom est apparemment protégé par une ordonnance de non-publication.

- Page 3 -

[12] Le juge en chef a transmis ces renseignements au CCM et lui a demandé d'examiner les allégations.

[13] En janvier 2013, le CCM a amorcé un processus d'examen, aux termes de la *Loi sur les juges*, du *Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature sur les enquêtes* (le *Règlement administratif*), DORS/2002-371, et des *Procédures relatives à l'examen des plaintes déposées au Conseil canadien de la magistrature au sujet de juges de nomination fédérale* (les *Procédures*). Le juge a été invité à répondre aux allégations.

[14] Dans une lettre qu'il a adressée en janvier 2013 au Comité sur la conduite des juges, le juge a nié les allégations faites par le trafiquant de drogue et a nié avoir acheté de la drogue à Lamontagne.

[15] En vertu des *Procédures* du CCM, toute l'information a été examinée par le vice-président du Comité sur la conduite des juges, qui a décidé que l'affaire nécessitait un examen plus poussé. Le vice-président a déféré les allégations non vérifiées et les démentis du juge à un comité d'examen. Le comité d'examen a décidé que l'affaire, si elle était établie, pouvait être suffisamment grave pour justifier la révocation du juge. Conformément aux *Procédures* du CCM, un comité d'enquête (le « comité ») a été constitué. Le comité avait pour mandat de décider s'il y avait lieu de recommander la révocation du juge. À cette fin, le comité devait examiner toutes les allégations faites contre le juge ainsi que toute autre allégation pertinente portée à son attention.

[16] Le comité a conclu à l'unanimité que les allégations n'ont pas été prouvées selon la prépondérance des probabilités. Cependant, la majorité a recommandé que le juge soit révoqué en raison de son témoignage devant le comité. Le membre dissident a convenu que les allégations n'ont pas été prouvées, mais il n'était pas d'accord avec la recommandation de révocation.

[17] Nous exposons ci-après les allégations faites contre le juge, les conclusions et les recommandations du comité (tant celles de la majorité que celles du membre dissident), notre analyse des questions, ainsi que les motifs de notre recommandation de ne pas révoquer le juge.

### **L'avis d'allégations**

[18] Le paragraphe 5(2) du *Règlement administratif* exige que l'avocat indépendant donne au juge un préavis de toutes les allégations que le comité entend examiner, afin de permettre au juge d'offrir une réponse complète.

[19] L'avocate indépendante a préparé un premier avis d'allégations qui contenait huit allégations. Différentes versions de l'avis d'allégations ont été échangées entre le comité, l'avocate indépendante et les avocats du juge.

[20] À la suite des différentes versions de l'avis d'allégations, des conférences de gestion de l'affaire tenues avec le comité et des directives données par le comité, l'allégation 1 a été précisée, l'allégation 5 a été modifiée et ultérieurement retirée, et les allégations 7 et 8 ont été retirées. La version finale des allégations auxquelles le juge a répondu aux audiences du comité se trouve en annexe au rapport.

- Page 4 -

[21] Le comité a décidé de scinder l'allégation 3 et de procéder à son audition en premier lieu. Cette allégation s'énonçait comme suit :

Le 17 septembre 2010, alors que sa demande de candidature comme juge était pendante, plus précisément deux semaines avant sa nomination le ou vers le 30 septembre 2010, M<sup>e</sup> Girouard aurait acheté une substance illicite de Yvon Lamontagne, lequel était par ailleurs son client.

[22] Cette allégation découle de la conduite observée dans l'enregistrement vidéo (sans bande sonore), d'une durée de dix-huit secondes, capté par l'enregistreur numérique qui a été saisi dans le bureau de Lamontagne.

### **Les conclusions du comité**

[23] Le comité a conclu à l'unanimité que l'allégation 3 n'a pas été prouvée. Ses motifs sont énoncés aux paragraphes 159 à 173 du rapport. Le comité n'a pas pu conclure, « selon la prépondérance des probabilités et une preuve claire et convaincante, que l'échange capté et enregistré sur vidéo le 17 septembre 2010 [était] une transaction d'une substance illicite. » Le comité a indiqué que, même si les gestes de Lamontagne et du juge prêtaient « à soupçons », il n'a pas pu déterminer s'il s'agissait d'une transaction d'une substance illicite ou de « gestes fortuits. »

[24] Le comité a conclu qu'il n'y avait aucune preuve que Lamontagne avait été en possession de cocaïne durant les mois qui ont précédé la rencontre, ni aucune preuve (en dépit du fait que les individus qui vendaient de la cocaïne dans la région ont apparemment fait l'objet d'une surveillance constante et prolongée en 2010) « de consommation ou d'achat de cocaïne par [le juge] dans les mois précédant sa nomination à la magistrature. »

[25] Le comité a aussi conclu qu'il n'y avait pas lieu de poursuivre l'enquête sur les allégations 1, 2 et 4, parce que le passage du temps aurait amoindri la qualité de la preuve et qu'il était peu probable que ces allégations auraient pu être prouvées à la lumière des constatations et conclusions que le comité a déduites de la preuve. Le comité a également conclu qu'en raison de ses conclusions concernant l'allégation 3, il n'était pas nécessaire de poursuivre l'enquête sur l'allégation 6.

### **Les conclusions additionnelles de la majorité**

[26] Après avoir conclu qu'aucune des allégations n'avait été prouvée, deux des trois membres du comité (la majorité) ont exprimé des préoccupations à propos de la fiabilité et de la crédibilité du témoignage du juge. Leur analyse de six questions particulières est présentée aux paragraphes 181 à 222 de leurs motifs. Ils ont conclu que le témoignage du juge comportait plusieurs « contradictions, incohérences et invraisemblances » qui étaient au cœur de la transaction du 17 septembre 2010.

[27] Ces deux membres ont exprimé de « vives et sérieuses préoccupations » à propos de la crédibilité du juge et, par conséquent, de son intégrité. À leur avis, le juge a tenté d'induire le comité en erreur en cachant la vérité. Ils ont exprimé l'opinion que le juge a manqué de franchise, d'honnêteté et d'intégrité devant le comité. Ils ont conclu que, de ce fait, le juge s'est

placé dans une situation d'incompabilité avec sa charge et que son témoignage a compromis l'intégrité du système judiciaire.

[28] La majorité a proposé qu'une autre allégation soit avancée contre le juge relativement à sa conduite durant son témoignage, si le Conseil décidait que l'équité procédurale exigeait de donner au juge l'occasion de répondre à ses préoccupations et conclusions. Cependant, la majorité a conclu que le juge avait eu l'occasion de répondre aux allégations à l'audience et que, par conséquent, l'équité procédurale n'exigeait pas qu'il soit entendu à nouveau. La majorité a également proposé que le Conseil entende le juge pour qu'il réponde aux préoccupations de la majorité à propos de son témoignage.

[29] Enfin, la majorité a exprimé l'opinion qu'étant donné ses conclusions concernant le témoignage du juge à l'enquête, le Conseil devait recommander sa révocation.

#### **La conclusion de la minorité**

[30] Le troisième membre du comité (la minorité) a dit être tout à fait d'accord avec les motifs de la conclusion du comité selon laquelle l'allégation 3 n'avait pas été prouvée, mais il était en désaccord avec la recommandation de la majorité de révoquer le juge. Il a examiné les contradictions, les erreurs et les faiblesses dans le témoignage du juge et il a conclu que celles-ci ne soulevaient pas de doute réel à propos de la crédibilité du témoignage du juge. Il a reconnu que les gestes captés sur l'enregistrement vidéo semblaient « louche[s] ». Il n'a pas conclu que les explications données par le juge étaient mensongères. Il était plutôt d'avis que « les cinq ou six contradictions [relevées par la majorité] ... sont du genre auquel on doit s'attendre d'un témoignage qui s'est échelonné sur cinq (5) jours, qui correspond à plus de huit cents (800) pages de notes sténographiques, et qui porte sur un bref échange de dix-huit (18) secondes qui a eu lieu il y a près de cinq (5) ans. »

[31] La minorité a indiqué qu'en plus de l'évaluation de la crédibilité du juge par le comité, il lui fallait une preuve avant de pouvoir conclure que le juge avait tenté d'induire le comité en erreur par un faux témoignage.

[32] Enfin, la minorité a ajouté que le comité n'était pas en droit de recommander la révocation pour un motif qui ne faisait pas partie des allégations finales faites contre le juge. De l'avis de la minorité, l'équité procédurale exigeait de donner au juge l'occasion de répondre à toute question particulière concernant son témoignage.

#### **AFFAIRE PRÉLIMINAIRE**

[33] Dans ses observations écrites au Conseil, le juge Girouard a soulevé des questions d'ordre constitutionnel. Étant donné la recommandation du Conseil de ne pas révoquer le juge Girouard, le Conseil a décidé de ne pas aborder ces questions.

#### **ANALYSE**

[34] Nous acceptons la conclusion unanime du comité selon laquelle l'allégation 3 n'a pas été prouvée selon la prépondérance des probabilités. Bien que nous soyons d'accord avec l'observation écrite de l'avocate indépendante voulant que le Conseil ait le pouvoir de décider

- Page 6 -

autrement de la preuve concernant l'allégation 3, nous refusons d'exercer ce pouvoir pour les motifs énoncés ci-après.

[35] Le comité a entendu treize témoins, à savoir sept témoins appelés par l'avocate indépendante, le juge lui-même et cinq autres personnes ayant témoigné en faveur du juge, y compris son épouse et des connaissances professionnelles et personnelles du juge. De plus, l'avocate indépendante a présenté en preuve quatre appels téléphoniques entre le juge et Lamontagne. Ces appels ont été enregistrés par la Sûreté du Québec lorsque Lamontagne était sous surveillance électronique. Le comité a entendu la preuve de l'enregistrement vidéo muet, d'une durée de dix-huit secondes, montrant prétendument une transaction de cocaïne entre le juge et Lamontagne. Le comité n'avait aucune autre preuve que le juge a consommé ou acheté de la cocaïne durant les mois qui ont précédé sa nomination, en dépit du fait que les individus qui vendaient de la cocaïne dans la région ont fait l'objet d'une surveillance constante et prolongée.

[36] Les agents de police qui ont placé Lamontagne sous surveillance ont témoigné devant le comité qu'ils ne l'ont jamais vu en possession de cocaïne. Lorsque la Sûreté du Québec a fait une perquisition au commerce de location de films de Lamontagne, elle n'a pas trouvé de cocaïne, bien qu'elle ait trouvé de grandes quantités de marijuana. Lamontagne a témoigné et a nié que l'enregistrement vidéo le montrait vendant de la cocaïne au juge.

[37] Le témoignage du juge a duré en tout cinq jours. Il a nié avoir acheté de la cocaïne à Lamontagne et il a nié que l'enregistrement vidéo montrait une transaction de drogue. Il a aussi nié avoir consommé de la cocaïne ou d'autres drogues.

[38] Des amis et des membres de la famille du juge ont témoigné. Un ami de la famille, qui est cardiologue, a témoigné qu'il a fréquenté le juge de façon régulière à compter de 1996 et qu'il n'a jamais observé un comportement pouvant l'amener à croire que le juge consommait de la cocaïne. Un ancien associé du juge, qui a commencé à travailler avec lui en 1996 et qui a pris en charge la pratique du juge après sa nomination, a témoigné qu'il n'a jamais observé un comportement étrange de la part du juge ni aucun signe d'un problème de drogue. Cet avocat a déclaré qu'il n'aurait jamais toléré un tel problème de la part d'un associé. Le comité a aussi entendu le témoignage d'un juge de la Cour du Québec et d'un ancien stagiaire en droit, qui ont tous deux déclaré avoir travaillé étroitement avec le juge et n'avoir jamais observé un comportement pouvant donner à penser que le juge consommait de la drogue. L'épouse du juge a témoigné que ce dernier n'a jamais consommé de la drogue.

[39] Nous acceptons la conclusion du comité selon laquelle l'allégation 3 n'a pas été prouvée selon la prépondérance des probabilités.

[40] Nous sommes d'accord avec la conclusion du comité qu'il n'a pas été prouvé, selon la prépondérance des probabilités, que le juge a consommé de la cocaïne de façon régulière de 1987 à 1992 et que, durant cette période, il a acheté une quantité de cocaïne d'une valeur de 90 000 \$ à 100 000 \$ et échangé des services professionnels contre de la cocaïne, et que, par conséquent, il n'y a pas lieu de poursuivre l'enquête sur ces allégations. Non seulement s'est-il écoulé beaucoup de temps (environ vingt-cinq ans) depuis ces événements, ce qui a amoindri la qualité de la preuve, mais il n'y a aucune preuve pour étayer les allégations du trafiquant de drogue.

Cependant, il y a des preuves du contraire, à savoir les démentis du juge et les témoignages des membres de la famille, des amis et des collègues du juges.

[41] Enfin, nous sommes d'accord qu'à la suite des conclusions du comité, l'allégation 6, selon laquelle le juge aurait caché de l'information à propos de son passé ou de son présent qui pourrait avoir une conséquence négative pour lui ou la magistrature, n'a pas été prouvée et il n'y a donc pas lieu de poursuivre l'enquête sur cette allégation.

#### **Les conclusions de la majorité et de la minorité concernant le témoignage du juge**

[42] Dans ce rapport, nous n'avons pas considéré la conclusion de la majorité selon laquelle le juge a tenté d'induire le comité en erreur en cachant la vérité et qu'il s'est ainsi placé dans une situation d'incompatibilité avec sa charge. Le Conseil a adopté cette approche parce que le juge n'a pas été avisé que les préoccupations spécifiques de la majorité constituaient une allégation d'inconduite distincte à laquelle il devait répondre pour éviter une recommandation de révocation.

[43] Étant donné que le juge était en droit d'obtenir un tel avis et qu'il ne l'a pas reçu, le Conseil ne sait pas si les préoccupations de la majorité auraient été résolues si le juge y avait répondu de façon informée.

[44] Étant donné que nous ne savons pas si les préoccupations de la majorité auraient été résolues, le Conseil ne peut, à lui seul, donner suite aux préoccupations de la majorité comme si elles étaient valables.

[45] Bien que cela ne soit pas nécessaire aux fins de nos conclusions, nous faisons également observer que les commentaires de la majorité posent un réel dilemme. Il semblerait que (1) il n'y a pas eu de transaction de drogue, ou bien que (2) le juge a induit le comité en erreur et qu'il y a eu une transaction de drogue. Le raisonnement de la majorité ne permet pas de résoudre ce paradoxe apparent.

[46] À la lumière de ce dilemme, et étant donné que tous les trois membres du comité ont conclu qu'il n'y avait pas de preuve suffisante pour établir l'allégation 3, selon laquelle « [l]e 17 septembre 2010, alors que sa demande de candidature comme juge était pendante, plus précisément deux semaines avant sa nomination le ou vers le 30 septembre 2010, M<sup>c</sup> Girouard aurait acheté une substance illicite de Yvon Lamontagne, lequel était par ailleurs son client », et compte tenu de la conclusion de la minorité concernant la crédibilité du juge, nous n'aurions pas pu, de toute façon, donner suite aux conclusions de la majorité.

#### **CONCLUSION**

[47] Le Conseil accepte la conclusion unanime du comité d'enquête selon laquelle l'allégation voulant que le juge ait acheté de la drogue à Yvon Lamontagne n'a pas été prouvée selon la prépondérance des probabilités.

[48] Le Conseil accepte la conclusion unanime du comité d'enquête selon laquelle il n'y a pas lieu de poursuivre l'enquête sur les allégations 1, 2, 4 et 6 parce qu'elles ne peuvent pas être prouvées. Les allégations 5, 7 et 8 ont été retirées.



[49] Le Conseil recommande à la ministre de la Justice, en vertu de l'article 64 de la *Loi sur les juges*, que le juge ne soit pas révoqué en raison de ces allégations.

**ANNEXE**

- Allégation 1 : Alors qu'il était avocat, pour une période entre 1987 et 1992, M<sup>c</sup> Girouard aurait consommé des stupéfiants de façon récurrente.
- Allégation 2 : Pour une période de trois à quatre ans située entre 1987 et 1992, alors qu'il était avocat, M<sup>c</sup> Girouard aurait acheté de Monsieur X de la cocaïne pour sa consommation personnelle, soit une quantité totale d'environ 1 kilogramme, pour une valeur approximative se situant entre 90 000 \$ et 100 000 \$.
- Allégation 3 : Le 17 septembre 2010, alors que sa demande de candidature comme juge était pendante, plus précisément deux semaines avant sa nomination le ou vers le 30 septembre 2010, M<sup>c</sup> Girouard aurait acheté une substance illicite de Yvon Lamontagne, lequel était par ailleurs son client.
- Allégation 4 : Au début des années 1990, alors qu'il était avocat, M<sup>c</sup> Girouard aurait échangé des services professionnels rendus à Monsieur X pour une valeur d'environ 10 000 \$, dans le cadre d'un dossier devant l'ancêtre de la Régie des alcools, des courses et des jeux, contre de la cocaïne pour sa consommation personnelle.
- Allégation 5 : RETIRÉE
- Allégation 6 : Le 25 janvier 2008, M<sup>c</sup> Girouard a signé la Fiche de candidature utilisée par le Commissariat à la magistrature fédérale et a omis de divulguer les éléments visés par le présent avis d'allégations à la question « Y a-t-il quelque chose dans votre passé ou votre présent qui pourrait avoir une conséquence négative pour vous-même ou la magistrature et qui devrait être dévoilé? »
- Allégation 7 : RETIRÉE
- Allégation 8 : RETIRÉE

# Onglet 14

Rapport du Conseil canadien de la magistrature à la Ministre, 20 février 2018, enquête concernant l'honorable Michel Girouard

---



DANS L’AFFAIRE DES  
articles 63 et 65 de la *Loi sur les juges*,  
L. R., 1985, ch. J-1, et du  
comité d’enquête constitué par le  
Conseil canadien de la magistrature  
pour examiner la conduite de  
l’honorable Michel Girouard de la  
Cour supérieure du Québec :

En vertu du mandat que lui confère la  
*Loi sur les juges*, et après avoir enquêté  
sur la conduite du juge Girouard, le  
Conseil canadien de la magistrature  
recommande par la présente à la ministre  
de la Justice, aux termes de l’article 65  
de la *Loi sur les juges*, la révocation de  
l’honorable Michel Girouard.

Présenté à Ottawa,  
le 20 février 2018

IN THE MATTER OF  
Sections 63 and 65 of the *Judges Act*,  
R.S., 1985, c. J-1, and of the  
Inquiry Committee convened  
by the Canadian Judicial Council  
to review the conduct of  
the Honourable Michel Girouard  
of the Québec Superior Court:

Pursuant to its mandate under the  
*Judges Act*, and after inquiring into the  
conduct of Justice Girouard, the  
Canadian Judicial Council hereby  
recommends to the Minister of Justice,  
pursuant to section 65 of the *Judges Act*,  
that the Honourable Michel Girouard be  
removed from office.

Presented in Ottawa,  
20 February 2018

Rapport du Conseil canadien de la magistrature à la Ministre, 20 février 2018, enquête concernant l'honorable Michel Girouard

---



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

DANS L’AFFAIRE DES  
ARTICLES 63 ET 65 DE LA *LOI SUR LES JUGES*, L.R.C. (1985), ch. J-1

ENQUÊTE DU CONSEIL CANADIEN DE LA MAGISTRATURE  
SUR LA CONDUITE DE L’HONORABLE MICHEL GIROUARD

**RAPPORT À LA MINISTRE DE LA JUSTICE**

**Le 20 février 2018**

## I. INTRODUCTION

[1] L'intégrité des juges du Canada est essentielle à l'administration de la justice et à la confiance du public envers la magistrature. Les juges doivent s'efforcer d'avoir une conduite intègre, de manière à préserver et à renforcer la confiance du public envers la magistrature.

[2] Le comité d'enquête (le « comité ») constitué par le Conseil canadien de la magistrature (le « Conseil ») a conclu que le juge Michel Girouard (le « juge ») a tenté d'induire en erreur un comité d'enquête précédent du Conseil (le « premier comité ») en cachant la vérité. Le comité a conclu que l'inconduite du juge porte atteinte à l'intégrité même du système de justice et frappe au cœur de la confiance du public envers la magistrature.

[3] Pour les motifs exposés ci-après, nous acceptons et nous adoptons les constatations du comité selon lesquelles le juge a manqué à l'honneur et à la dignité et sa conclusion que le juge est donc inapte à remplir utilement ses fonctions. Nous recommandons la révocation du juge.

[4] Nous avons eu l'occasion de lire les points de vue dissidents exprimés par trois membres qui ont délibéré de l'affaire et nous répondons aux questions qu'ils ont soulevées.

## II. CONTEXTE

[5] Le juge a été nommé à la Cour supérieure du Québec, division de Québec, le 30 septembre 2010.

[6] La conduite en question se rapporte au témoignage du juge devant le premier comité, qui a enquêté sur une allégation, parmi d'autres, que le juge avait acheté une « substance illicite » le 17 septembre 2010, soit deux semaines avant sa nomination à la magistrature.

[7] Bien que le premier comité ait écarté cette allégation, il a rejeté l'explication que le juge a fournie au sujet de la transaction. La majorité a conclu que le témoignage du juge comportait des « contradictions, incohérences et invraisemblances » qui soulevaient de « vives et sérieuses inquiétudes » au sujet de sa crédibilité et de son intégrité. La majorité a conclu que la conduite du juge était incompatible avec l'exercice de ses fonctions et qu'elle portait atteinte à l'intégrité du système judiciaire. Elle a recommandé la révocation du juge.

[8] Le troisième membre du premier comité, qui était dissident, a exprimé l'opinion que le comité n'était pas en droit de fonder sa recommandation de révocation sur un écart de conduite qui ne figurait pas parmi les allégations faites contre le juge.

[9] Dans son rapport à la ministre, le Conseil n'a pas considéré la recommandation de révocation faite par la majorité, car le juge n'avait pas été avisé que les préoccupations de la majorité concernant sa crédibilité et son intégrité étaient devenues une allégation d'inconduite distincte.

[10] Dans une lettre conjointe adressée au Conseil, reçue le 14 juin 2016, les ministres de la Justice et procureurs généraux du Canada et du Québec ont dit être préoccupés par le fait que les conclusions du premier comité concernant la crédibilité et l'intégrité du juge n'avaient pas été abordées ni résolues. Les ministres ont indiqué que cela risquait de compromettre la confiance du public envers le processus de discipline des juges, la

Rapport du Conseil canadien de la magistrature à la Ministre, 20 février 2018, enquête concernant l'honorable Michel Girouard

---

magistrature et l'ensemble du système judiciaire. Elles ont demandé la tenue d'une enquête en vertu du paragraphe 63(1) de la *Loi sur les juges*, L.R.C. (1985), ch. J-1.

[11] Le comité a donc été constitué par le Conseil. Une allégation (la « première allégation ») concernant la conduite du juge devant le premier comité a été rédigée et communiquée au juge. Trois autres allégations ont été ajoutées plus tard par le comité. Une copie des allégations, telles qu'elles ont été modifiées (les « allégations »), figure à l'annexe « A » du présent rapport.

[12] Le comité a tenu des audiences à Québec pendant huit jours en mai 2017, il a reçu les mémoires des avocats, et il a entendu les observations finales le 10 juillet 2017 à Montréal.

[13] Le comité a remis son rapport le 6 novembre 2017 (le « rapport »). Il a conclu que les faits sur lesquels reposait la première allégation avaient été établis selon la prépondérance des probabilités, par une preuve claire et convaincante. Il a également conclu, par conséquent, que le juge est inapte à remplir utilement ses fonctions, au sens des alinéas 65(2) *b*) et *c*) de la *Loi sur les juges*.

[14] Sur la base du critère *Marshall*,<sup>1</sup> le comité a conclu que l'inconduite du juge porte « 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. » Il a exprimé son accord avec l'opinion de la majorité du premier comité qu'une « brèche à l'intégrité d'un juge causée par son témoignage fallacieux et trompeur devant un Comité formé par ses pairs porte atteinte à l'intégrité même du système de justice et frappe au cœur de la confiance du public envers la magistrature. »

[15] Le comité a recommandé à l'unanimité que le juge soit révoqué au motif de ses conclusions d'inconduite concernant la première allégation.

---

<sup>1</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](#), (août 1990), p. 28.



Rapport du Conseil canadien de la magistrature à la Ministre, 20 février 2018, enquête concernant l'honorable Michel Girouard

---

[16] Le comité a conclu que les troisième et quatrième allégations avaient aussi été établies. Il a recommandé la révocation du juge en conséquence de ces conclusions. Il a conclu que la deuxième allégation n'avait pas été établie.

[17] Le rapport du comité a été présenté au Conseil, composé de 23 membres qui ont délibéré de l'affaire.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Le président de la réunion du Conseil ne peut voter lors de telles délibérations, sauf en cas d'égalité des voix.

### III. LES DÉLIBÉRATIONS DU CONSEIL

[18] Le paragraphe 11(1) du *Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature sur les enquêtes (2015)* (le « *Règlement administratif* ») prévoit ce qui suit :

#### **Examen du rapport du comité d'enquête par le Conseil**

##### **Examen du rapport et des observations écrites par le Conseil**

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

[19] Le paragraphe 65(2) de la *Loi sur les juges* prévoit que le Conseil peut, dans son rapport à la ministre, 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 qui y sont énoncés.

[20] En conformité avec ces obligations d'origine législative, nous avons examiné le rapport et les observations du juge, qui sont accessibles au public dans les deux langues officielles.

[21] Dans notre examen du rapport, nous avons accordé le poids voulu aux conclusions du comité, mais nous avons considéré ses recommandations de nouveau, en apportant notre propre jugement indépendant aux faits.<sup>3</sup>

[22] Avant de passer aux conclusions du comité, nous répondons à plusieurs questions de procédure soulevées dans les observations du juge.

---

<sup>3</sup> Pour un aperçu de la nature du processus suivi par le Conseil à ce stade, voir : [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, aux paragraphes 51 à 57.

**A. Questions de procédure**

[23] Le juge a formulé un certain nombre de plaintes en matière de compétence et de procédure, y compris certaines questions dont le comité a traité pendant les trois jours où le juge a présenté ses observations en février 2017. Ces plaintes ont été rejetées par le comité, dans une décision qu'il a prononcée séance tenante à l'audience du 22 février 2017 et dont les motifs écrits ont été rendus le ou vers le 5 avril 2017 (la « décision préliminaire »). Nous adoptons cette décision, pour les motifs donnés, en ce qui concerne les observations pertinentes qui nous ont été présentées. Le reste de nos observations traite des autres préoccupations du juge, dans la mesure où elles sont pertinentes par rapport à notre décision sur la première allégation.

**(1) Le fardeau de la preuve**

[24] Le juge soutient que le comité a appliqué une norme de preuve variable. Nous ne sommes pas d'accord.

[25] La norme de preuve applicable à la présente affaire est la norme civile, c'est-à-dire la prépondérance des probabilités.<sup>4</sup>

[26] Aux paragraphes 48 à 51 du rapport, sous la rubrique « La norme de preuve applicable », le comité a indiqué que la norme de la prépondérance des probabilités est celle qui s'appliquait à son examen des allégations. Il a souligné que, pour satisfaire à la norme de la prépondérance des probabilités, la preuve devait être claire et convaincante. Il a expressément appliqué cette norme pour formuler ses conclusions concernant la première allégation, au paragraphe 177 de ses motifs.

---

<sup>4</sup> [F.H. c. McDougall, 2008 CSC 53](#)

[27] Selon son mandat, le comité devait examiner les conclusions du premier comité qui ont conduit à la première allégation. Il a précisé dans le rapport qu'il allait faire sa propre appréciation de la preuve, et qu'il accepterait les conclusions du premier comité seulement si elles étaient « exemptes d'erreur » et raisonnables et si elles résistaient à son appréciation indépendante de la preuve jugée digne de foi.

[28] Le comité n'a fait aucune erreur dans l'application du fardeau de la preuve.

## (2) L'admissibilité des membres du comité

[29] Le juge soutient que la composition du comité était viciée, parce que deux de ses membres avaient fait partie du comité d'examen qui a examiné la plainte ayant conduit à la constitution du premier comité. Il prétend que cela contrevenait au *Règlement administratif* du Conseil.<sup>5</sup>

[30] Cette question a été soulevée devant le comité et a fait l'objet de la décision préliminaire. Le *Règlement administratif* prévoit qu'une personne ne peut être membre d'un comité d'enquête si elle a fait partie du comité d'examen qui a délibéré de l'opportunité de constituer ce comité d'enquête.

[31] Comme il a été souligné dans la décision préliminaire, le *Règlement administratif* n'interdit pas à un membre d'un comité d'examen de faire partie d'un comité d'enquête relativement à des affaires qui sont survenues ultérieurement et qui font l'objet d'une nouvelle allégation d'inconduite distincte.

[32] Nous sommes d'accord avec la décision préliminaire.

---

<sup>5</sup> *Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature sur les enquêtes (2015)*, DORS/2015-203, par. 3(4); voir aussi [DORS/2002-371](#), qui était en vigueur lors de l'enquête menée par le premier comité.

**(3) La demande conjointe des ministres**

[33] Le juge s'attaque au fait que le comité ait été constitué à la demande des ministres de la Justice. Il prétend que cela a contourné le processus législatif. Il a aussi élevé cette contestation devant le comité. Le paragraphe 63(1) de la *Loi sur les juges* offre une réponse complète. Il prévoit ce qui suit :

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

[34] Les ministres avaient légalement le droit de demander une enquête et le Conseil a donné suite à leur demande. Ni la *Loi sur les juges* ni le *Règlement administratif* du Conseil n'exigent la tenue d'un examen préalable par le directeur exécutif, le Comité sur la conduite des juges ou un comité d'examen.

**(4) La présence d'un avocat au sein du premier comité**

[35] Le juge objecte que l'un des membres du premier comité (qui faisait partie de la majorité) était un avocat.

[36] Nous rejetons cette objection. La présence d'un avocat au sein du premier comité était autorisée par la loi et n'a pas porté atteinte au principe de l'indépendance judiciaire, pas plus que la présence de deux avocats au sein du comité, puisque la majorité des cinq membres du comité étaient des juges.

[37] Le paragraphe 63(3) de la *Loi sur les juges* prévoit que des avocats peuvent faire partie d'un comité d'enquête :

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

[38] Comme il a été souligné dans *Therrien (Re)*, 2001 CSC 35, la présence de personnes non membres de la magistrature à ce stade du processus ne porte pas atteinte au principe de l'indépendance judiciaire.

##### **(5) Le rôle de l'avocat du comité**

[39] Le juge objecte que le comité ait demandé à l'avocat du comité de faire valoir des arguments à l'appui des allégations.

[40] Le comité a répondu aux plaintes du juge concernant le rôle de l'avocat. Cette question est également abordée dans les arrêts suivants : *Therrien (Re)*, susmentionné; *Ruffo c. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 R.C.S. 267. Le processus du comité d'enquête est de nature inquisitoire, et non accusatoire. L'avocat du comité n'est pas un poursuivant. Tout comme l'avocat a le droit d'interroger et de contre-interroger les témoins pour aider le comité dans sa recherche de la vérité, il a aussi le droit de rassembler les éléments de preuve et les arguments et de répondre à ceux présentés par le juge, afin de seconder le comité à cet égard.

[41] Nous ne voyons aucune erreur dans la demande que le comité a faite à l'avocat.

##### **(6) Le recours à d'autres avocats**

[42] Le juge objecte que le comité ait eu recours à des avocats comme « conseillers juridiques et avocats rédacteurs ». Il soutient, notamment, qu'il s'agit d'une violation de la règle selon laquelle « celui qui tranche une affaire doit l'avoir entendue. »

[43] Le juge attire l'attention sur le passage suivant du rapport :

Nous avons examiné attentivement la preuve tant documentaire que testimoniale. Au cours de cet exercice, nous avons, soit personnellement ou par l'entremise de nos avocats rédacteurs, pris connaissance des 4 000 pages de notes sténographiques des 14 jours d'audience devant le premier Comité.

[44] L'article 4 du *Règlement administratif* du Conseil prévoit que : « Le comité d'enquête peut retenir les services d'avocats et d'autres personnes pour le conseiller et le seconder dans le cadre de son enquête. » Les paragraphes 3.2 et 3.3 du *Manuel de pratique et de procédure des comités d'enquête du Conseil* prévoient ce qui suit :

3.2 Le Comité peut retenir les services d'un ou de plusieurs avocats pour l'assister dans la présentation ordonnée de la preuve; tenir des entrevues de personnes détenant une information ou preuve portant sur l'objet de l'enquête; assister le Comité dans ses délibérations; effectuer des recherches en droit; donner un avis aux membres du Comité sur des questions de procédure et sur toutes mesures visant à assurer l'impartialité et l'équité de l'audition.

3.3 Les personnes dont les services sont retenus par le Comité n'ont pas de mandat indépendant du Comité et sont liées en tout temps par l'autorité et les décisions du Comité.

[45] Le comité a entendu toute la preuve. Il n'y a rien de répréhensible à ce que des avocats internes aient examiné et résumé la preuve, à condition que la décision finale ait appartenu au comité. Il n'y a aucune indication ni aucune preuve que le comité ait délégué ses responsabilités décisionnelles à des personnes non membres du comité. Par conséquent, nous rejetons l'argument du juge.

[46] Nous passons maintenant aux conclusions du comité.

## **B. Les conclusions du comité**

[47] Pour les motifs énoncés ci-après, les conclusions du comité concernant la première allégation, que nous acceptons, suffisent à justifier une recommandation de révocation du juge. Nous ne jugeons pas utile d'examiner les conclusions du comité concernant les troisième et quatrième allégations.

[48] La preuve, l'analyse, les constatations et les conclusions du comité concernant la première allégation sont exposées aux paragraphes 70 à 179 du rapport.

[49] La preuve déterminante sur laquelle repose la première allégation est le témoignage du juge concernant l'enregistrement vidéo d'une rencontre tenue le 17 septembre 2010 entre le juge et un trafiquant de drogue qui était alors son client. L'enregistrement vidéo avait été saisi par la police au cours d'une perquisition dans les locaux du client du juge. Par la suite, le client a été reconnu coupable de trafic de drogue et de gangstérisme et il a été condamné à une peine d'emprisonnement de neuf ans. L'enregistrement vidéo n'avait pas de bande sonore.

[50] Le contenu de l'enregistrement vidéo est décrit aux paragraphes 76 à 85 du rapport.

[51] En bref, et pour mettre l'enregistrement vidéo en contexte, les événements en question ont eu lieu dans le bureau du commerce de location de films du client. Des éléments de preuve indiquaient que le client se servait de son bureau pour faire du trafic de drogue. Environ une heure avant sa rencontre avec le juge, le client avait effectué une transaction de drogue, dans son bureau, avec un important distributeur de cocaïne de la région de l'Abitibi.

[52] Environ trente minutes avant l'arrivée du juge à son bureau, le client, qui était assis à son bureau, a pris un autocollant « Post-it » d'un bloc d'autocollants qui se trouvait sur son bureau, il a retiré un petit objet de la poche droite de son pantalon, il a roulé l'objet trois ou quatre fois dans l'autocollant « Post-it », il a replié les deux coins, et il a ensuite mis le petit objet ainsi emballé dans la poche droite de son pantalon.

[53] Environ trente minutes plus tard, le juge est entré dans le bureau du client. Immédiatement, et avant même de s'asseoir, le juge a glissé quelques billets d'argent sous le coin d'un sous-main qui se trouvait sur le bureau du client. Le client a retiré un petit objet de la poche droite de son pantalon et l'a glissé sur le bureau vers le juge, qui était alors assis en face du client, à son bureau. Le juge a pris l'objet dans sa main et l'a immédiatement placé dans sa poche, sans l'ouvrir. Le client a pris l'argent qui avait été placé sous le sous-main. La transaction complète a duré environ 17 secondes.



[54] Bien que l'enregistrement vidéo n'avait pas de bande sonore, la transaction peut raisonnablement être décrite comme étant « furtive ». En fait, le juge lui-même a reconnu qu'elle prêtait à soupçon.

[55] Ce sont les tentatives incohérentes, illogiques et inconstantes du juge pour expliquer cette transaction qui ont conduit la majorité du premier comité à exprimer de « vives et sérieuses inquiétudes » quant à sa crédibilité et à conclure qu'il avait délibérément tenté d'induire le comité en erreur en cachant la vérité.

[56] Le juge a témoigné devant le comité pendant trois jours. Le comité a examiné les préoccupations concernant le témoignage du juge soulevées par le premier comité. Dans chaque cas, le comité a rejeté le témoignage du juge comme étant incohérent, contradictoire, invraisemblable ou en conflit avec d'autres témoignages.

[57] Le comité a entendu et observé le témoignage du juge, tant en interrogatoire principal qu'en contre-interrogatoire. Il a conclu que ses explications n'étaient pas crédibles. Ses explications étaient objectivement invraisemblables, une conclusion qui a été affirmée par le comportement du juge durant son témoignage. Le comité a constaté que le juge était « un témoin récalcitrant et obstiné, fréquemment indisposé à répondre promptement et pleinement aux questions qui lui étaient posées. »

[58] Dans les 116 pages d'observations qu'il a présentées au Conseil, le juge n'a contesté nulle part la description que le comité a donnée de ce qui est arrivé durant la rencontre avec son client le 17 septembre 2010.

[59] Nous trouvons révélateur et convaincant que, dans les observations du juge et dans le rapport, on ne trouve nulle part une explication simple, sensée, cohérente, complète ou satisfaisante de ce qu'on voit dans l'enregistrement vidéo de 17 secondes. Après s'être prévalu de la justice naturelle – la communication des allégations, les services d'un avocat et l'occasion d'être entendu par un tribunal impartial – le juge n'a pu donner aucune explication crédible de sa conduite qui soit compatible avec son témoignage devant le premier comité et qui le justifie. Nous concluons que le juge ne veut tout

simplement pas donner une explication véridique. Il ne l'a pas fait devant le comité, et il ne l'a pas fait non plus dans ses observations écrites au Conseil.

[60] Pour les motifs donnés par le comité, nous sommes d'accord que la première allégation a été établie.

### C. La question de l'équité procédurale

[61] Nous voulons respectueusement répondre aux préoccupations soulevées par nos collègues dissidents.

[62] Nous sommes d'avis que le juge a bénéficié pleinement de l'équité procédurale, compte tenu de la gravité des allégations faites contre lui, et que ses droits linguistiques ont été pleinement respectés, à tous égards importants.

[63] Le juge avait le droit de présenter des observations et de soumettre une preuve au comité dans la langue de son choix. Tous les membres du comité étaient compétents dans les deux langues officielles.

[64] Le comité a présenté son rapport au Conseil dans les deux langues officielles, dans lequel il a résumé ses travaux, formulé ses conclusions et exposé pleinement les motifs de ses recommandations. Ce rapport, d'une longueur de 85 pages (80 pages en anglais), a présenté toute l'affaire en détail et a donné au juge la possibilité inconditionnelle de formuler une réponse.

[65] Le juge avait le droit de présenter au Conseil, dans la langue de son choix, des observations écrites concernant le rapport. Il a choisi de le faire en français. Ses observations ont été traduites en anglais sous l'autorité du Conseil. Avant que les membres du Conseil n'entament leurs délibérations, cette traduction a été fournie aux avocats du juge et, immédiatement après, elle a été rendue publique. La traduction n'a soulevé aucune objection.

[66] Le juge nous a présenté d'amples observations : 114 pages (116 pages en anglais) contenant de nombreuses références aux travaux du comité d'enquête, à d'autres affaires et à la jurisprudence. Nous n'avons aucun doute que le juge, qui était représenté par deux membres chevronnés du Barreau du Québec, a soulevé toute question qu'il considérait pertinente. Lorsque la transcription des travaux du comité ou du premier comité était citée, ces passages étaient disponibles à tous les membres dans les deux langues officielles.

[67] Lorsqu'il examine le rapport d'un comité d'enquête, le Conseil apporte son propre jugement indépendant aux faits. Cela ne veut pas dire entendre l'affaire *de novo*. Le Conseil n'entend aucun témoin et ne considère aucune nouvelle preuve. Un examen convenable n'exige pas que les membres lisent chaque page de la transcription des travaux d'un comité d'enquête (en l'espèce, la transcription des travaux du premier comité à elle seule compte plus de 4 000 pages). Si cela était nécessaire dans chaque affaire semblable, toutes les cours d'appel du Canada seraient paralysées.

[68] Comme il a été souligné plus tôt, le Conseil a l'obligation d'examiner le rapport du comité et les observations écrites du juge. Dans le cas où il y a des questions qui exigent des éclaircissements ou auxquelles le Conseil ne peut répondre, le *Règlement administratif* prévoit ce qui suit :

#### **Éclaircissements**

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

[69] Les membres dissidents expriment l'avis que le juge « avait droit aux points de vue éclairés de tous les membres du Conseil chargés de délibérer de son avenir. »

[70] Nous sommes d'accord avec cette affirmation, mais nous tirons une conclusion différente de celle des membres dissidents. Nous sommes d'avis que le juge a

effectivement bénéficié des points de vue éclairés, indépendants et réfléchis de tous les membres qui ont délibéré de l'affaire et qui recommandent sa révocation.

[71] Les membres dissidents expriment aussi l'avis que « tous les membres du Conseil avaient droit à la même information. » À notre humble avis, tous les membres avaient à leur disposition, dans les deux langues officielles, les mêmes aspects pertinents des travaux du comité, que ce soit les résumés détaillés de la preuve contenus dans le rapport et les observations écrites du juge, ou les extraits de la transcription cités dans les observations du juge.

[72] En tant que membres qui recommandons la révocation du juge, nous sommes convaincus que nous avons accès à tous les documents nécessaires pour nous permettre de délibérer de l'affaire de manière pleinement éclairée, indépendante et réfléchie.

#### IV. CONCLUSION

[73] Après avoir examiné le rapport du comité et les observations du juge, ainsi que toute l'information que nous avons jugée pertinente par rapport aux questions en cause (y compris l'enregistrement vidéo sans bande sonore du 17 septembre 2010), nous concluons que le juge a manqué à l'honneur et à la dignité. L'intégrité du juge a été irrémédiablement compromise, la confiance du public envers la magistrature a été ébranlée, et le juge est inapte à remplir utilement ses fonctions. Pour ce motif, nous recommandons la révocation du juge.

Rapport du Conseil canadien de la magistrature à la Ministre, 20 février 2018, enquête concernant l'honorable Michel Girouard

---

CORAM :

L'honorable J. Michael MacDonald (président)  
L'honorable Catherine A. Fraser  
L'honorable Heather J. Smith  
L'honorable Joseph P. Kennedy  
L'honorable David D. Smith  
L'honorable Ronald Veale  
L'honorable Deborah K. Smith  
L'honorable Robert J. Bauman  
L'honorable John D. Rooke  
L'honorable Lawrence I. O'Neil  
L'honorable Nicole Duval Hesler  
L'honorable Austin F. Cullen  
L'honorable Martel D. Popescul  
L'honorable Shane I. Perlmutter  
L'honorable Alexandra Hoy  
L'honorable Frank N. Marrocco  
L'honorable Robert G. Richards  
L'honorable Christopher E. Hinkson  
L'honorable George R. Strathy  
L'honorable Raymond P. Whalen  
L'honorable B. Richard Bell  
L'honorable Mary T. Moreau  
L'honorable Tracey L. Clements

*Les membres suivants ont exprimé leur dissidence au sujet de ce rapport :  
l'hon. David Smith, l'hon. Lawrence O'Neil, l'hon. Richard Bell.*

Rapport du Conseil canadien de la magistrature à la Ministre, 20 février 2018, enquête concernant l'honorable Michel Girouard

---

ANNEXE

AVIS D'ALLÉGATIONS MODIFIÉ - 17 MAI 2017

Le juge Girouard est visé par les allégations suivantes :

1) Le juge Girouard est inapte à remplir utilement ses fonctions de juge en raison de l'inconduite dont il s'est trouvé coupable à l'occasion de l'enquête conduite par le premier comité, laquelle inconduite étant exposée plus explicitement aux conclusions de la majorité reproduites aux paragraphes 223 à 242 de son rapport :

a) le juge Girouard a fait défaut de collaborer avec transparence et sans réticence à l'enquête du premier comité;

b) le juge Girouard a fait défaut de témoigner d'une manière franche et intègre dans le cadre de cette enquête;

c) le juge Girouard a tenté d'induire le premier comité en erreur, en dissimulant vérité.

2) Le juge Girouard est également inapte à remplir utilement ses fonctions pour avoir manqué à l'honneur et à la dignité ainsi qu'aux devoirs de la charge de juge (al. 65(2)*b*) et *c*) de la *Loi sur les juges*), en déclarant faussement au premier comité :

a) n'avoir jamais consommé de stupéfiants;

b) ne s'être jamais procuré de stupéfiants.

3) Le juge Girouard est également inapte à remplir utilement ses fonctions pour avoir manqué à l'honneur et à la dignité ainsi qu'aux devoirs de la charge de juge (al. 65(2)*b*) et *c*) de la *Loi sur les juges*), en déclarant faussement au présent comité d'enquête n'avoir jamais consommé de cocaïne alors qu'il était avocat.

4) Le juge Girouard est également inapte à remplir utilement ses fonctions pour avoir manqué à l'honneur et à la dignité ainsi qu'aux devoirs de la charge de juge (al. 65(2)*b*) et *c*) de la *Loi sur les juges*), en déclarant faussement au présent comité d'enquête n'avoir jamais pris connaissance et n'avoir jamais été mis en possession du volume 3 du rapport Doray avant le 8 mai 2017, en témoignant notamment :

« R. C'est... c'est... on m'a pas exhibé, même dans la première enquête, le volume 3, jamais; je l'ai vu pour la première fois, lundi, le huit (8) mai, cette semaine; O.K.? Ça, c'est...

Q. Mais...

R. ... la vérité! »

*Signé le 17 mai 2017*

# Onglet 15



*Judicial Compensation  
and Benefits Commission*



*Commission d'examen de  
la rémunération des juges*

# **RAPPORT ET RECOMMANDATIONS**

**PRÉSENTÉ À LA  
Ministre de la Justice du Canada**

**Le 30 juin 2016**

---

---

Rapport final et recommandations de la Commission d'examen de la rémunération des juges,  
30 juin 2016

---

*Judicial Compensation  
and Benefits Commission*



*Commission d'examen de la  
rémunération des juges*

99 Metcalfe Street  
Ottawa, Ontario K1A 1E3

**Chairperson/Président**  
Gil Rémillard

**Members/Membres**  
Margaret Bloodworth  
Peter Griffin

**Executive Director/Directrice exécutive**  
Louise Meagher

Tel./Tél. : 613-995-5300  
e-mail/courriel : info@quadcom.gc.ca

Le 30 juin 2016

L'honorable Jody Wilson-Raybould  
Ministre de la Justice et Procureur général du Canada  
284, rue Wellington  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0H8

Madame la Ministre,

C'est avec plaisir que je vous transmets le rapport et les recommandations de la cinquième Commission d'examen de la rémunération des juges, en application du paragraphe 26(2) de la *Loi sur les juges*.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les plus distingués.

Le président,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'G. Rémillard', written in a cursive style.

Gil Rémillard  
Président

*Pièce jointe*

## TABLE DES MATIÈRES

<b>CHAPITRE 1 – INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
Historique de la Commission	1
Mandat de la Commission	2
Travaux de la Commission	4
Approche de la Commission	6
Remerciements	8
Structure du rapport	9
<b>CHAPITRE 2 – TRAITEMENT DES JUGES</b>	<b>10</b>
Paragraphe 25(2) de la <i>Loi sur les juges</i> : Rajustement	12
Comparateurs	14
a) Comparateur du secteur public : le comparateur DM-3	
b) Comparateur du secteur privé : avocats autonomes	
Valeur de la pension des juges	22
Analyse du paragraphe 26(1.1) de la <i>Loi sur les juges</i>	24
a) État de l'économie, coût de la vie et situation financière globale du gouvernement	
b) Rôle de la sécurité financière des juges dans la préservation de l'indépendance judiciaire	
c) Besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature	
d) Tout autre facteur objectif que la Commission juge pertinent	
Écart de traitement des juges des cours d'appel	26

<b>CHAPITRE 3 – TRAITEMENT ET AUTRES AVANTAGES DES PROTONOTAIRES</b>	<b>33</b>
Rapports antérieurs de conseillers spéciaux	33
Rôles et responsabilités des protonotaires	34
Traitement des protonotaires	35
a) Position des protonotaires	
b) Position du gouvernement	
Comparateurs appropriés	36
a) Conseillers maîtres des cours supérieures	
b) Juges des cours provinciales	
c) Juges militaires	
Analyse relative au traitement des protonotaires	38
a) État de l'économie au Canada	
b) Rôle de la sécurité financière des juges	
c) Besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature	
d) Autres critères objectifs	
e) Conclusion eu égard au traitement des protonotaires	
Juge surnuméraire	41
a) Mémoires des parties	
b) Rapports Adams et Cunningham	
c) Analyse	
Indemnité de frais accessoires	44
Frais de représentation	45
<b>CHAPITRE 4 — AUTRES QUESTIONS</b>	<b>49</b>
Modifications s'appliquant à une démission volontaire	49
Allocation de déménagement	52
Rémunération du juge en chef de la Cour d'appel de la cour martiale	53
Crédit de pension pour un juge de cour provinciale nommé à une cour supérieure	55

<b>CHAPITRE 5 — QUESTIONS LIÉES AU PROCESSUS</b>	<b>57</b>
Nomination des commissaires	57
Délais	58
Frais associés aux requêtes	60
Coopération et collaboration entre les parties	61
<b>CHAPITRE 6 – ÉTUDES À VENIR</b>	<b>62</b>
Étude sur les revenus avant la nomination	62
Étude sur la qualité de vie	65
<b>CHAPITRE 7 – CONCLUSION</b>	<b>67</b>
<b>CHAPITRE 8 – LISTE DES RECOMMANDATIONS</b>	<b>69</b>
<b>ANNEXES</b>	
A : Communiqué de presse du ministère de la Justice	
B : Avis	
C : Communiqué de presse de la Commission quadriennale d'examen de la rémunération des juges	
D : Décision relative aux questions préliminaires (étude sur les revenus avant nomination et financement pour les protonotaires)	
E. : Décision relative à la pièce B du document principal de l'Association et du Conseil	
F : Avis d'ajournement des audiences jusqu'au 28 et 29 avril	
G : Participants aux audiences	
H : Liste de documents reçus	

## CHAPITRE 1 – INTRODUCTION

### HISTORIQUE DE LA COMMISSION

1. Le présent rapport est celui de la cinquième de la Commission quadriennale d'examen de la rémunération des juges (« Commission quadriennale » ou « Commission », constituée en vertu de l'article 26 de la *Loi sur les juges*<sup>1</sup> pour examiner le caractère satisfaisant des traitements et autres avantages consentis aux juges de nomination fédérale.

2. Cette Commission a été créée par décret et les nominations ont été annoncées le 18 décembre 2015, par l'honorable Jody Wilson-Raybould, ministre de la Justice et procureur général du Canada.<sup>2</sup> Les commissaires sont le président Gil Rémillard, Margaret Bloodworth et Peter Griffin. Le mandat de cette Commission, d'une durée de quatre ans, se termine le 30 septembre 2019.

3. Ce rapport est soumis à la ministre de la Justice dans la période de neuf mois prévue au paragraphe 26(2) de la *Loi sur les juges*.<sup>3</sup>

4. Conformément au paragraphe 26(7) de la *Loi sur les juges*, la ministre de la Justice doit répondre au rapport de la Commission dans une période de quatre mois suivant la réception du rapport et doit par la suite, s'il y a lieu, élaborer des mesures législatives pour la mise en œuvre de la réponse.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> LRC 1985, ch. J-1 (ci-après, la « Loi »)

<sup>2</sup> Ministère de la Justice, « Nominations à la commission d'examen de la rémunération des juges fédéraux » (18 décembre 2015), annexe A du présent rapport.

<sup>3</sup> Précitée, note 1

<sup>4</sup> *Ibid*

**MANDAT DE LA COMMISSION**

5. L'article 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867* autorise le Parlement du Canada à fixer la rémunération des juges.<sup>5</sup>

6. L'article 101 autorise le Parlement à établir la Cour suprême du Canada, la Cour d'appel fédérale, la Cour fédérale du Canada et la Cour canadienne de l'impôt et à fixer la rémunération des juges de ces tribunaux.<sup>6</sup> Le processus de la Commission quadriennale a été lancé par les modifications apportées à la *Loi sur les juges* en 1998, suite à l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Î.-P.-É.*<sup>7</sup>

7. Cette affaire et la jurisprudence subséquente soulignent que la garantie constitutionnelle de l'indépendance de la magistrature est la pierre angulaire de l'intégrité du système judiciaire canadien.<sup>8</sup> Ces arrêts confirment les trois caractéristiques de l'indépendance de la magistrature, qui sont l'inamovibilité, l'indépendance administrative et la sécurité financière.<sup>9</sup> Ils prévoient l'exigence de lancer un processus pour se pencher sur la question de la rémunération des juges, tout en préservant leur indépendance.<sup>10</sup>

8. Le paragraphe 26(1.1) de la *Loi sur les juges* prévoit que les commissions quadriennales doivent étudier les facteurs suivants :

- a) l'état de l'économie au Canada, y compris le coût de la vie, ainsi que la situation économique et financière globale du gouvernement;
- b) le rôle de la sécurité financière des juges dans la préservation de l'indépendance judiciaire;

---

<sup>5</sup> *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Victoria (R.-U.), ch. 3, art. 100, reproduite à L.R.C., Ann. II, n° 5.

<sup>6</sup> *Ibid*

<sup>7</sup> *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Î.-P.-É.*; *Renvoi relatif à l'indépendance et à l'impartialité des juges de la Cour provinciale de l'Î.-P.-É.*, [1997] 3 RCS 3 [*Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*].

<sup>8</sup> *Ibid* au paragraphe 190, citant l'arrêt *R c. Lippé*, [1991] 2 RCS 114, au paragraphe 139.

<sup>9</sup> *Renvoi relatif aux juges de l'Î. P.-É.*, précité, note 7, aux paragraphes 80 et 81; et voir *Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice)*; *Assoc. des juges de l'Ontario c. Ontario (Conseil de gestion)*; *Bodner c. Alberta*; *Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureur général)*; *Minc c. Québec (Procureur général)*; *Minc c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 44, au paragraphe 7, [2005] 2 RCS 286 [*Bodner*].

<sup>10</sup> *Renvoi relatif aux juges de l'Î. P.-É.*, précité, note 7, aux paragraphes 88, 89, 94, 102 à 112; *Bodner*, *ibid*, aux paragraphes 13 à 21.

- 3 -

- c) le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature;
- d) tout autre facteur objectif qu'elle considère pertinent.<sup>11</sup>

9. Le processus de la Commission quadriennale a mené à quatre rapports antérieurs :

- a) Rapport de la Commission Drouin (2000)<sup>12</sup>;
- b) Rapport de la Commission McLennan (2004)<sup>13</sup>;
- c) Rapport de la Commission Block (2008)<sup>14</sup>;
- d) Rapport de la Commission Levitt (2012)<sup>15</sup>.

10. Le processus d'établissement de la rémunération des Commissions quadriennales s'applique à l'ensemble des juges nommés en vertu de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*,<sup>16</sup> c'est-à-dire les juges de la Cour suprême du Canada, de la Cour d'appel fédérale, de la Cour fédérale du Canada, de la Cour canadienne de l'impôt, des cours d'appel de chaque province et territoire et des cours supérieures de chaque province et territoire.

11. Les protonotaires sont des officiers de justice de la Cour fédérale du Canada. Leur fonction commande une garantie constitutionnelle d'indépendance judiciaire. En 2014, la question du traitement des protonotaires a été ajoutée à la portée de l'étude menée par les commissions quadriennales par la modification apportée à la *Loi sur les juges* élargissant la définition de « magistrature » de sorte à y assimiler les protonotaires.<sup>17</sup>

12. Avant cet amendement, le conseiller spécial George Adams a dirigé le premier processus d'examen indépendant de la rémunération des protonotaires, ce qui a mené à la publication d'un rapport, en date du 30 mai 2008, formulant des recommandations exhaustives.<sup>18</sup>

---

<sup>11</sup> Précité, note 1.

<sup>12</sup> Recueil commun de documents, onglet 28.

<sup>13</sup> *Ibid*, onglet 29.

<sup>14</sup> *Ibid*, onglet 30.

<sup>15</sup> *Ibid*, onglet 31.

<sup>16</sup> Précité, note 5.

<sup>17</sup> Précité, note 1, article 26.4.

<sup>18</sup> Rapport de l'honorable George W Adams c.r., recueil commun de documents, onglet 32, par. 54 à 66 [« Rapport Adams »].



13. Ce rapport a été suivi du rapport du conseiller spécial Douglas Cunningham (31 juillet 2013), lequel formulait des recommandations semblables.<sup>19</sup> Ces recommandations ont permis d'apporter différentes améliorations à la rémunération des protonotaires et de modifier la *Loi sur les juges* de sorte à intégrer les protonotaires dans le processus de la commission quadriennale.

### TRAVAUX DE LA COMMISSION

14. Nous avons traité de plusieurs questions préliminaires :
- a) Nous avons eu des téléconférences avec les représentants du gouvernement, de l'Association et du Conseil<sup>20</sup>, et les protonotaires, le 23 décembre 2015 et le 11 janvier 2016 sur des questions concernant la procédure.
  - b) Nous avons publié et affiché un avis de procédure, le 21 janvier 2016, suivi d'un communiqué de presse, le 25 janvier 2016.<sup>21</sup>
  - c) Nous avons entendu une requête par téléconférence, le 8 février 2016 portant sur deux questions préliminaires :
    - i. Le gouvernement demande que la Commission se penche sur la question des revenus avant la nomination des juges en fonction qui ont été nommés entre les années 2004 et 2014 (« étude sur les revenus avant la nomination »);
    - ii. Les protonotaires demandent que la Commission recommande immédiatement le remboursement complet de leurs frais de représentation engagés dans le cadre du processus de la Commission.
  - d) Nous avons rendu une décision motivée rejetant les deux demandes, le 18 février 2016.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Rapport et recommandations de l'honorable J Douglas Cunningham c.r., recueil commun de documents, onglet 33, par. 29 à 34 [« rapport Cunningham »].

<sup>20</sup> Dans le présent rapport, il est question de « l'Association et du Conseil » lors des renvois aux mémoires déposés par les représentants de cette partie, et non pas de « la magistrature », ce qui correspond à la pratique établie par la Commission Levitt. Nous utilisons le terme « magistrature » lorsqu'il est question de l'organe du gouvernement dans son sens général. Le terme « gouvernement » renvoie à l'avocat de cette partie.

<sup>21</sup> « Avis » (aucune date), annexe B du présent rapport; « La Commission quadriennale d'examen de la rémunération des juges lance son examen » (25 janvier 2016), annexe C du présent rapport.

<sup>22</sup> « Décision concernant les questions préliminaires : Étude sur les revenus avant la nomination et frais de représentation des protonotaires » (18 février 2016), annexe D du présent rapport.

- 5 -

- e) Le 9 février 2016, le gouvernement a demandé de radier certains paragraphes et la pièce B du mémoire principal de l'Association et du Conseil, les paragraphes et la pièce en question entourant la candidature proposée par le gouvernement à la présente commission, ainsi que l'opposition à cette candidature par l'Association et le Conseil. Nous avons reçu les arguments écrits concernant la requête et nous avons rendu notre décision motivée rejetant la demande, le 22 mars 2016.<sup>23</sup>
- f) Nous avons convoqué les parties à une téléconférence, le 29 mars 2016, pour entendre les arguments concernant la demande du gouvernement de reporter les audiences publiques prévues les 5 et 6 avril 2016, en raison de circonstances imprévues touchant son avocat.
- g) Le 31 mars 2016, nous avons émis un avis de report des audiences jusqu'aux 28 et 29 avril 2016.<sup>24</sup>

15. Des audiences publiques, avec transcription et services d'interprétation simultanée, ont eu lieu à Ottawa, les 28 et 29 avril 2016. Nous avons entendu les arguments oraux et reçu les arguments écrits, bien que certaines parties aient préféré s'en remettre uniquement à leurs arguments écrits. Une liste de participants et des documents reçus se trouvent aux annexes G et H de ce rapport.

16. La Commission a pu compter sur les témoignages écrits d'experts du gouvernement et de l'Association et du Conseil concernant les questions importantes ayant trait aux comparateurs, à la valeur de la pension des juges et aux indices.

17. Compte tenu de ces témoignages d'experts, nous n'avons pas jugé nécessaire de recourir à notre propre expert en rémunération pour conclure les délibérations.

---

<sup>23</sup> « Décision concernant les questions préliminaires : Objection à l'encontre des paragraphes 46 à 49 et de la pièce B des principaux arguments de la magistrature » (22 mars 2016), annexe E du présent rapport.

<sup>24</sup> « Avis » (31 mars 2016), annexe F du présent rapport.

## APPROCHE DE LA COMMISSION

18. Nous avons sollicité activement les commentaires de toute partie intéressée en distribuant à grande échelle notre avis initial sous forme de communiqué de presse, ainsi qu'en envoyant des messages par courriel et sur Twitter. Notre site Web a été actualisé périodiquement pour offrir l'accès aux mémoires reçus.

19. Au cours des deux journées d'audience, nous nous en sommes remis aux mémoires détaillés et bien préparés, ainsi qu'aux arguments oraux exhaustifs, des avocats et participants chevronnés ayant une bonne connaissance du processus.

20. Outre les mémoires et les arguments oraux, nous avons pu étudier les rapports des cinq commissions triennales antérieures et des quatre commissions quadriennales antérieures, ainsi que les rapports des deux conseillers spéciaux chargés d'examiner le traitement et les avantages des protonotaires.<sup>25</sup>

21. Les positions divergentes sur les questions contestées ont été examinées de façon exhaustive.

22. Nous avons soigneusement examiné l'incidence des décisions et recommandations des commissions quadriennales précédentes dans le cadre de nos délibérations.

23. Dans l'arrêt *Bodner*<sup>26</sup>, la Cour suprême du Canada a fixé comme point de départ d'une commission étudiant la rémunération des juges la date de dépôt du rapport de la commission précédente. Chaque commission doit faire sa propre évaluation selon son contexte. Ce qui ne signifie pas pour autant que chaque nouvelle commission fonctionne en vase clos, sans tenir compte des travaux et des recommandations de ses prédécesseurs.

---

<sup>25</sup> Voir recueil de preuves et de documents de l'Association canadienne des juges des cours supérieures et du Conseil canadien de la magistrature, onglets 24 à 28 et le recueil commun de documents, onglets 28 à 33.

<sup>26</sup> Précité, note 9, au paragraphe 14.

- 7 -

24. Une nouvelle commission quadriennale peut décider, compte tenu des circonstances, que ses prédécesseurs ont examiné à fond la rémunération des juges et qu'en l'absence de changement manifeste, seuls des ajustements mineurs s'imposent. Si, d'autre part, elle juge que la rémunération et les avantages fixés dans les rapports antérieurs ne s'appliquent plus en raison de circonstances particulières, la nouvelle commission peut, en toute légitimité, aller au-delà des conclusions de la commission précédente et, au terme d'un examen approfondi, formuler ses propres recommandations.

25. Le gouvernement, l'Association et le Conseil et les juges d'appel ont abordé cette directive de la Cour suprême du Canada quelque peu différemment.

- (a) Le gouvernement : Il est paradoxal de laisser entendre qu'un consensus a été trouvé, compte tenu de la position contraire adoptée par l'une des parties principales. Chaque commission doit se pencher sur la preuve produite dans les mémoires lui étant présentés. Elle ne peut pas simplement adopter des recommandations d'une commission précédente n'ayant pas été mises en œuvre sans procéder à sa propre analyse objective.<sup>27</sup>
- (b) L'Association et le Conseil : L'idée que chaque commission quadriennale doit s'appuyer sur les travaux des commissions précédentes est tellement inattaquable, relevant tout simplement du bon sens, qu'elle ne devrait plus faire l'objet d'un débat. Les parties ne devraient pas remettre en litige des questions ayant fait l'objet d'un consensus lors de commissions précédentes.<sup>28</sup>
- (c) Les juges d'appel : Le gouvernement ne peut pas simplement répéter ce qu'il a dit devant les autres commissions. Il doit produire des éléments de preuve

---

<sup>27</sup> Mémoire de réplique du gouvernement du Canada, au paragraphe 8 [« mémoire de réplique du gouvernement »]

<sup>28</sup> Mémoire principal de l'Association canadienne des juges des cours supérieures et du Conseil canadien de la magistrature au paragraphe 41 [« Mémoire de l'Association et du Conseil »]

- 8 -

convaincants pour permettre à la présente Commission de s'écarter des recommandations des autres commissions n'ayant pas été mises en œuvre.<sup>29</sup>

26. Nous avons abordé les questions tranchées par les commissions précédentes et les conseillers spéciaux à la lumière de la preuve et des arguments nous ayant été présentés. Nous avons adopté une approche fondée sur le bon sens, c'est-à-dire en examinant minutieusement le raisonnement des commissions précédentes, ainsi que la preuve produite devant nous. Seuls des motifs valables, comme un changement de situation ou de nouveaux éléments de preuve, peuvent justifier de s'écarter des conclusions d'une autre commission. En adoptant cette approche, nous sommes confiants d'avoir respecté la directive de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Bodner* :

La commission doit examiner objectivement les arguments de toutes les parties et tenir compte des facteurs pertinents énoncés dans la loi habilitante et ses règlements d'application. Elle doit formuler ses recommandations après la tenue d'une audience équitable et objective.<sup>30</sup>

## REMERCIEMENTS

28. Nous sommes heureux d'avoir pu participer à cet important processus constitutionnel. Il n'aurait pas été possible de mener les travaux de la Commission sans la participation de tous ceux qui ont produit des arguments écrits et oraux, et nous les en remercions. Ces arguments ont permis de procéder à un examen complet et équitable des questions en litige. Les commissaires aimeraient remercier également Louise Meagher, notre talentueuse et efficace directrice exécutive, et son adjointe Jacqueline Thibodeau, Marie-Ève Lamy qui a travaillé de très près avec le président de la Commission ainsi que Melanie Mallet, qui a participé à la révision du rapport.

---

<sup>29</sup> Voir à titre d'exemple, Mémoire au nom des Juges d'appels canadiens au paragraphe 16 [« Mémoire des juges d'appels »].

<sup>30</sup> Précité, note 9, au paragraphe 17.

## **STRUCTURE DU RAPPORT**

29. Le rapport traitera des questions étudiées par la Commission dans l'ordre suivant :

Chapitre 2 - Traitement des juges

Chapitre 3 - Traitement et autres avantages des protonotaires

Chapitre 4 - Autres questions

Chapitre 5 - Questions liées au processus

Chapitre 6 - Études à venir

Chapitre 7 - Conclusion

Chapitre 8 - Liste des recommandations

Annexes

## CHAPITRE 2 – TRAITEMENT DES JUGES

30. Conformément à l'article 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Parlement établit et fixe le traitement et les avantages de tous les juges des cours supérieures.<sup>31</sup> Les articles 25 et 26 de la *Loi sur les juges* établissent le processus d'examen périodique et la révision de la rémunération des juges.<sup>32</sup> Ce processus tient compte de la protection constitutionnelle de l'indépendance judiciaire, énoncée par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*<sup>33</sup>

31. Conformément au paragraphe 25(2) de la *Loi sur les juges*, le traitement des juges fait l'objet d'un rajustement annuel en fonction du pourcentage de changement de l'indice de l'ensemble des activités économiques (IEAE), ou de 7 %, selon le chiffre le moins élevé. En plus de ce rajustement prévu par la Loi, la Commission examine, tous les quatre ans, « la question de savoir si les traitements et autres prestations prévues par la présente loi, ainsi que, de façon générale, les avantages pécuniaires consentis aux juges sont satisfaisants ».<sup>34</sup>

32. Au moment de se questionner sur le caractère satisfaisant du traitement des juges, nous avons pu compter sur les mémoires du gouvernement, de l'Association et du Conseil et de l'Association du barreau canadien (l'ABC). Nous avons également tenu compte de la preuve d'experts concernant la valeur de la pension des juges, un élément important de la rémunération des juges, ainsi que l'utilisation des comparateurs et le rajustement en fonction de l'indexe. Un groupe composé de 64 juges d'appel, l'Association des juges des cours supérieure de l'Ontario, le juge Gordon Campbell ainsi que le « Superior Court Chief Justices Trial Forum » ont présenté des mémoires concernant un écart entre le salaire des juges puînés des cours de première instance et d'appels.

33. Le gouvernement a prétendu que la rémunération actuelle des juges des cours supérieures est entièrement satisfaisante pour assurer que le Canada puisse toujours compter sur

---

<sup>31</sup> Précité, note 5.

<sup>32</sup> Précitée, note 1.

<sup>33</sup> Précité, note 7.

<sup>34</sup> Précitée, note 1.

l'indépendance des juges et recruter les meilleurs candidats pour la magistrature.<sup>35</sup> Ni l'état de l'économie du Canada, ni la situation financière globale du gouvernement, ni d'ailleurs le coût de la vie ne militent en faveur de l'augmentation du traitement des juges.<sup>36</sup> Par ailleurs, la mesure appropriée s'appliquant aux fins du rajustement des traitements est l'indice des prix à la consommation (IPC), non pas l'IEAE tel qu'il est prévu actuellement.<sup>37</sup> En conclusion, le gouvernement fait valoir que la comparaison au groupe « sous-ministre-3 » (DM-3) ne repose sur aucun fondement logique ou juridique.<sup>38</sup>

34. L'Association et le Conseil ont soutenu que le traitement des juges des cours supérieures devrait être majoré de 2 %, le 1<sup>er</sup> avril 2016 et le 1<sup>er</sup> avril 2017, et de 1,5 %, le 1<sup>er</sup> avril 2018 et le 1<sup>er</sup> avril 2019, en plus du rajustement prévu par la loi fondé sur l'IEAE.<sup>39</sup> Ils ont fait valoir que le comparateur DM-3 est un comparateur adéquat utilisé depuis 1987 au moins et que la moitié de la rémunération « à risque » a été ajoutée au comparateur depuis le rapport de la Commission Block en 2008.<sup>40</sup> L'Association et le Conseil ont préconisé une modification du comparateur, en passant du « comparateur de la Commission Block » — le point médian de l'échelle salariale du groupe DM-3, plus la moitié de la rémunération « à risque » — pour se situer à la rémunération totale moyenne du groupe DM-3.<sup>41</sup> Ils ont également soutenu que les conditions économiques ne nous empêchaient pas de recommander une majoration autrement justifiée du traitement des juges.<sup>42</sup> Le revenu des avocats du secteur privé demeure un bon comparateur, puisque les avocats du secteur privé représentent une source importante de candidats pour la magistrature.<sup>43</sup>

35. L'ABC ne s'est pas prononcée sur la rémunération des juges. Elle a plutôt fait valoir que « (...) le but n'est pas de procurer au juge une situation financière équivalente à celle qu'il avait avant sa nomination. Il s'agit plus exactement de veiller à ce que les juges ne subissent pas de recul trop marqué. »<sup>44</sup> La rémunération doit être fixée à un « niveau propre à attirer les candidats

<sup>35</sup> Mémoire principal du gouvernement du Canada, paragraphes 2,5, 20, 37 à 95 [« mémoire du gouvernement »].

<sup>36</sup> *Ibid.*, aux paragraphes 3, 22 à 33.

<sup>37</sup> *Ibid.*, aux paragraphes 7, 152 à 160.

<sup>38</sup> *Ibid.*, aux paragraphes 6, 98 à 151.

<sup>39</sup> Mémoire principal de l'Association et du Conseil, précité, note 28 aux paragraphes 111, 125

<sup>40</sup> *Ibid.*, aux paragraphes 84 à 105

<sup>41</sup> *Ibid.*, aux paragraphes 97 à 105, tout particulièrement les paragraphes 103 et 105.

<sup>42</sup> *Ibid.*, aux paragraphes 60 à 71.

<sup>43</sup> *Ibid.*, aux paragraphes 115 à 123.

<sup>44</sup> Mémoire de l'Association du barreau canadien, à 8.



les plus brillants et les plus capables, et ceux qui considéreront la satisfaction de servir la société par le biais de la magistrature comme faisant partie de leur récompense ».<sup>45</sup> L'ABC nous exhortait à étudier d'autres formes de rémunération que le traitement, comme la pension des juges.<sup>46</sup>

#### **PARAGRAPHE 25(2) DE LA LOI SUR LES JUGES : RAJUSTEMENT**

36. Le gouvernement a fait valoir que la mesure appropriée pour mesurer le rajustement annuel devrait être l'IPC et non l'IEAE, comme l'exige actuellement la *Loi sur les juges*.<sup>47</sup> Il estime que l'IPC est une mesure plus moderne et pertinente et qu'il permet davantage de maintenir un pouvoir d'achat, ce qui est la raison d'être du rajustement.<sup>48</sup>

37. Le rajustement selon l'IEAE, utilisé pour fixer le traitement des juges depuis 1981, visait à régler la confrontation continue entre la magistrature et le gouvernement sur la question de la rémunération des juges.<sup>49</sup> (La Loi fixe un maximum de 7 % pour le rajustement, mais comme l'IEAE a toujours été inférieure, elle est utilisée au lieu du maximum).

38. À l'instar de la Commission Levitt, nous sommes d'avis que le rajustement en fonction de l'IEAE devrait être un élément clé de l'architecture du régime législatif régissant le traitement des juges et qu'il faudrait l'aborder avec une grande prudence.<sup>50</sup>

39. Comme l'a déclaré le professeur Hyatt, l'expert engagé par l'Association et le Conseil, « l'évolution de l'IEAE reflète l'évolution des salaires hebdomadaires, y compris l'évolution à la fois du coût de la vie et des salaires réels (le niveau de vie) ». <sup>51</sup> L'IEAE veille à que le revenu annuel des juges évolue au même rythme que le revenu annuel d'un Canadien moyen.<sup>52</sup>

---

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Mémoire du gouvernement, précité, note 35, aux paragraphes 7, 152 à 160.

<sup>48</sup> *Ibid.*, au paragraphe 152.

<sup>49</sup> Rapport de la Commission Levitt, précité, note 15, au paragraphe 44.

<sup>50</sup> *Ibid.*, au paragraphe 46.

<sup>51</sup> Rapport du professeur Douglas E Hyatt, page 1 de l'annexe D du mémoire de réplique de l'Association canadienne des juges des cours supérieures et du Conseil canadien de la magistrature [« mémoire de réplique de l'Association et du Conseil »].

<sup>52</sup> *Ibid.*

- 13 -

40. À notre avis, l'IPC n'est pas plus pertinent que l'IEAE aux fins du rajustement du traitement des juges. La Commission accepte la preuve du professeur Hyatt et conclut qu'il convient tout à fait de rajuster le traitement des juges en se fondant sur l'augmentation salariale moyenne du public que desservent les juges. Un tel rajustement permet de maintenir une correspondance constante entre le traitement des juges et celui des autres Canadiens. De fait, si la correspondance avec les traitements des différents comparateurs ne change pas, le rajustement fondé sur l'IEAE pourrait à lui seul assurer que le traitement des juges demeure satisfaisant.

41. Il est important de noter que le rajustement fondé sur l'IEAE ne protège pas simplement le traitement des juges contre l'érosion attribuable à l'inflation. Il rajuste ce traitement en fonction des augmentations salariales moyennes des Canadiens occupant une vaste gamme de professions et comporte donc des éléments de plus que l'augmentation du coût de la vie.

42. Un autre facteur militant en faveur du maintien de l'IEAE est le fait que l'IPC sert aux fins du rajustement de la pension des juges. Les revenus des juges à la retraite ne sont plus rajustés en fonction des augmentations salariales moyennes des Canadiens actifs. Le choix a été fait de rajuster les traitements selon la mesure qui reflète l'évolution du revenu moyen des Canadiens, non pas selon l'indice qui mesure seulement l'évolution du coût de la vie, comme cela est le cas pour la pension de retraite.

## **RECOMMANDATION 1**

**La Commission recommande que :**

**Le traitement des juges continue d'être rajusté annuellement en fonction de l'indice de l'ensemble des activités économiques, conformément à la *Loi sur les juges*.**

## COMPARATEURS

43. En plus de se pencher sur le rajustement annuel selon l'évolution moyenne des revenus des Canadiens, les commissions examinent les traitements des juges, tous les quatre ans, pour déterminer s'il convient de rajuster les niveaux de traitement.<sup>53</sup>

44. Dans le cadre de la détermination du caractère satisfaisant du traitement des juges, l'usage de comparateurs appropriés constitue un facteur important. Aucun comparateur n'est complètement exact, tout comme aucun emploi n'est semblable en tout point à celui de juge. Cependant, les commissions précédentes ont étudié deux comparateurs, un du secteur public (le « comparateur DM-3 ») et l'autre du secteur privé (« revenu des avocats autonomes »), pour analyser le caractère satisfaisant des traitements des juges.<sup>54</sup> Nous avons pu compter sur une abondance de preuve et d'analyses portant sur ces comparateurs produits par les deux parties.

### a) Comparateur du secteur public : le comparateur DM-3

45. Depuis 1975, les commissions triennales et quadriennales précédentes ont pris en compte le traitement des sous-ministres pour déterminer la pertinence du traitement des juges. Elles ont tout particulièrement utilisé l'échelle salariale des sous-ministres de rang élevé (le « groupe DM-3 ») comme point de référence. Le comparateur étudié était le point médian de cette échelle salariale, auquel la Commission Block a ajouté la moitié de la rémunération à risque, après que celle-ci soit devenue une composante importante de la rémunération des sous-ministres. Ce modèle est appelé le « comparateur Block »<sup>55</sup>

46. Le gouvernement a fait valoir que « la démarche qui consiste à se concentrer uniquement sur le comparateur DM-3 n'est pas objective, ni pertinente, ni justifiée ». À son avis, il serait plus pertinent de se pencher sur « les tendances dans la rémunération dans le secteur public en général ».<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> Précité, note 1, s 26(1)

<sup>54</sup> Voir à titre d'exemple, le rapport de la Commission Levitt, précité, note 15.

<sup>55</sup> Rapport de la Commission Block, précité, note 14 au paragraphe 111.

<sup>56</sup> Mémoire du gouvernement, précité, note 35, au paragraphe 98.

- 15 -

47. Nous convenons que le poste de sous-ministre de rang élevé est très différent à plusieurs égards du poste de juge et que le comparateur DM-3 ne devrait pas être utilisé aux fins d'un « alignement fondé sur des formules ». <sup>57</sup> À la lecture des rapports des commissions précédentes, il ne nous semble pas qu'elles aient utilisé ce comparateur de cette façon. Nous croyons plutôt que le comparateur DM-3 a été utilisé comme point de référence pour déterminer si le traitement des juges a évolué de manière satisfaisante par rapport aux traitements du secteur public.

48. En effet, la Commission Levitt a souscrit à la qualification par les commissions précédentes d'« équivalence approximative » en ce qui a trait au comparateur DM-3. <sup>58</sup> La Commission Levitt a conclu que, « bien que l'écart de 7,3 pour 100 soit à la limite de l'équivalence approximative », il n'est pas nécessaire de rajuster les traitements des juges par rapport à ce comparateur pour « assurer que la rémunération versée aux juges est adéquate » conformément à l'exigence législative. <sup>59</sup>

49. L'Association et le Conseil ont soulevé une autre question en ce qui concerne le comparateur DM-3. Ils ont fait valoir que le comparateur ne devrait plus être le point médian de l'échelle salariale des DM-3, plus la moitié de la rémunération à risque, mais bien la rémunération moyenne totale des sous-ministres du niveau DM-3. <sup>60</sup>

50. La difficulté associée à cette proposition réside dans le fait que les DM-3 sont un très petit groupe (leur nombre actuel est huit), dont le traitement est susceptible de faire l'objet de fluctuations marquées selon la composition exacte du groupe à un moment déterminé. Les autres commissions ont utilisé le point de référence des DM-3 comme étant « une mesure objective et cohérente des modifications apportées, année après année, à la politique de rémunération du niveau DM-3 ». <sup>61</sup> La rémunération moyenne totale d'un très petit groupe ne permettrait pas de satisfaire à ces critères. Nous sommes d'accord avec la Commission Block, qui a rejeté

---

<sup>57</sup> Voir *ibid.*, au paragraphe 123.

<sup>58</sup> Précité, note 15, au paragraphe 48.

<sup>59</sup> *Ibid.*, au paragraphe 52.

<sup>60</sup> Mémoire de l'Association et du Conseil, précité, note 28, aux paragraphes 103, 105.

<sup>61</sup> Rapport de la Commission Levitt, précité, note 15, au paragraphe 28, citant le rapport de la Commission Block, précité, note 14, au paragraphe 106.

- 16 -

l'utilisation du salaire moyen et de la rémunération au rendement parce qu'ils ne refléteraient « pas fidèlement l'évolution de la rémunération au fil des ans ». <sup>62</sup>

51. La comparaison avec la rémunération moyenne totale pourrait s'avérer être fondée si une telle comparaison pouvait s'effectuer auprès d'un groupe beaucoup plus important, ce qui permettrait d'assurer objectivité et cohérence et d'éviter l'influence indue de certains membres du groupe à un moment précis.

52. En somme, nous convenons que l'emploi de sous-ministre de rang élevé n'est pas similaire à l'emploi de juge et que le groupe DM-3 n'est pas une source importante de candidats pour la magistrature. Cependant, nous croyons que le comparateur DM-3 demeure pertinent pour son utilisation à long terme, sa cohérence et son objectivité. Il ne devrait pas être appliqué, et n'a pas été appliqué par le passé, au moyen de formules, mais plutôt comme un point de référence utile. En revanche, la rémunération moyenne totale d'un très petit groupe, dont la composition fluctue périodiquement, ne serait pas un point de référence utile.

53. Le gouvernement et l'Association et le Conseil ont fourni des graphiques de comparaison des traitements des juges par rapport au comparateur Block (point médian de l'échelle salariale du groupe DM-3, plus la moitié de la rémunération à risque) au fil du temps, y compris des projections jusqu'en 2020. <sup>63</sup> Le seul point de désaccord entre les parties sur les chiffres projetés dans ces graphiques était la croissance projetée du comparateur Block. Le gouvernement estimait sa projection sur un taux de croissance annuel de 1,5 %, en se fondant sur la croissance moyenne entre 2006 et 2015. L'Association et le Conseil prévoient un taux de croissance de 1,9 %, fondé sur la croissance moyenne entre 2000 et 2014. <sup>64</sup> Les résultats ci-dessous sont fondés sur le taux de croissance de 1,9 % utilisé par l'Association et le Conseil.

---

<sup>62</sup> Rapport de la Commission Block, *ibid.*

<sup>63</sup> Lettre du Gouvernement à la Commission du 2 mai 2016; lettre de l'Association et du Conseil à la Commission du 6 mai 2016.

<sup>64</sup> *Ibid*

Date	Traitement des juges	Comparateur Block
1 <sup>er</sup> avril 2011	281 100 \$	303 250 \$
1 <sup>er</sup> avril 2012	288 100 \$	307 910 \$
1 <sup>er</sup> avril 2013	295 500	311 055 \$
1 <sup>er</sup> avril 2014	300 800	312 628 \$
1 <sup>er</sup> avril 2015	308 600	314 259 \$
1 <sup>er</sup> avril 2016	314 100 \$	320 230 \$
1 <sup>er</sup> avril 2017	321 000 \$	326 314 \$
1 <sup>er</sup> avril 2018	328 700 \$	332 514 \$
1 <sup>er</sup> avril 2019	337 200 \$	338 832 \$
1 <sup>er</sup> avril 2020	346 600 \$	345 270 \$

54. Les chiffres du gouvernement sont légèrement inférieurs pour les projections de la croissance du comparateur Block de 2017 à 2020 et indiquent donc le traitement projeté des juges excédant le comparateur Block en 2019 au lieu d'en 2020, comme indiqué dans le graphique ci-dessus.

55. Les deux ensembles de projections démontrent que l'écart de 7,3 % (ou 22 149 \$) entre le comparateur Block et le traitement des juges qui existait au moment de la Commission Levitt a diminué considérablement, soit à environ 2 % (ou 5 659 \$), en 2015. Selon ces projections, l'écart devrait être entièrement comblé durant le mandat de la présente Commission.

56. Ces chiffres portent à croire que le rajustement selon l'IEAE atteint l'objectif prévu.

#### **b) Comparateur du secteur privé : avocats autonomes**

57. Le revenu des avocats autonomes est un comparateur important étant donné que la majorité des candidats à la magistrature sont des avocats en pratique privée. Cependant, il est difficile de déterminer les données devant servir à la comparaison. L'Agence du revenu du

- 18 -

Canada (ARC) a créé une base de données à partir des déclarations de revenus entre 2010 et 2014 de personnes se définissant comme des avocats autonomes. Cette base de données produit des statistiques selon certains paramètres.

58. Cependant, l'information tirée de cette base de données pose les problèmes suivants :

- (a) La base de données ne distingue pas les avocats autonomes qui structurent leur pratique comme des associations professionnelles.
- (b) Le nombre d'avocats autonomes dans la base de données de l'ARC a diminué entre 2010 et 2014.
- (c) Les parties ne s'accordent pas sur la manière d'analyser les données ou sur les « filtres » à appliquer aux données de l'ARC. Elles ne sont pas d'accord sur le groupe d'âge devant être tenu en compte dans l'analyse et sur le fait d'exclure les salaires de certains avocats à faible revenu. Elles sont également en désaccord sur le rang centile à utiliser comme comparateur.
- (d) Il n'y a pas d'entente sur la pertinence et la manière de comptabiliser le traitement des avocats en pratique privée dans les grandes zones urbaines du pays (régions métropolitaines de recensement).

Nous traitons de ces questions et de leurs effets sur le calcul de la rémunération dans les paragraphes suivants.

#### **i) Groupe d'âge des avocats du secteur privé**

59. L'Association et le Conseil : seuls les traitements du groupe d'âge de 44 à 56 ans devraient être tenus en compte puisque l'âge moyen des juges nommés est de 52 ans.<sup>65</sup> De plus, il s'agit du groupe d'âge ayant été utilisé par les commissions précédentes.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Mémoire de l'Association et du Conseil, précité, note 28, au paragraphe 117.

<sup>66</sup> *Ibid.*, au paragraphe 118.

60. Le gouvernement : les salaires de tous les groupes d'âge devraient être retenus étant donné que des juges de tous les groupes d'âge sont nommés. L'exclusion des personnes de moins de 44 ans et de plus de 56 ans fait en sorte que les données ne représentent pas un vaste éventail de membres de la collectivité des avocats. La pondération en fonction de l'âge correspond au pourcentage de juges nommés pour chaque groupe d'âge. Comme les salaires moyens des avocats autonomes sont généralement inférieurs avant 44 ans et qu'ils commencent à diminuer après 56 ans, l'exclusion de ces groupes d'âge rehausse le salaire moyen illustré dans les données.<sup>67</sup>

61. Nous convenons que l'utilisation du groupe d'âge duquel provient la majorité des juges nommés est un point de départ utile. Cependant, l'utilisation de comparateurs pour déterminer si les juges sont rémunérés adéquatement ne constitue pas un exercice mathématique. Nous devons exercer notre jugement pour évaluer la pertinence du traitement des juges, et, de ce fait, nous avons tenu compte du fait que 33 % des personnes nommées au cours des 17 dernières années provenaient du groupe d'âge composé de personnes de moins de 44 ans ou de plus de 56 ans.<sup>68</sup>

## **ii) Exclusion des niveaux de revenus inférieurs des avocats du secteur privé**

62. L'Association et le Conseil ont commencé en excluant les salaires inférieurs à 60 000 \$, comme ils avaient fait devant les commissions précédentes, du fait que les avocats qui gagnent moins qu'un certain seuil ne sont pas de bons candidats à la magistrature puisque la faiblesse du revenu traduit l'insuccès ou le manque de temps consacré à l'exercice de la profession, facteurs incompatibles avec les exigences associées à une nomination à la magistrature.<sup>69</sup> L'Association et le Conseil ont ensuite prétendu que le montant de l'exclusion devrait être majoré à 80 000 \$ « pour tenir compte de l'inflation qui a eu cours depuis l'an 2000, l'année où le seuil de 60 000 \$ a été appliqué pour la première fois aux données ».<sup>70</sup>

---

<sup>67</sup> Mémoire du gouvernement, précité, note 35, aux paragraphes 66 à 72.

<sup>68</sup> *Ibid* au paragraphe 72

<sup>69</sup> Mémoire de l'Association et du Conseil, précité, note 28, aux paragraphes 117 à 119.

<sup>70</sup> *Ibid*, au paragraphe 120.



- 20 -

63. Le gouvernement s'est opposé à l'exclusion de salaires des données. L'expert du gouvernement, M. Haripaul Pannu, a déclaré qu'il n'est pas habituel d'exclure des traitements aux fins de la comparaison de la rémunération. L'information relative au rang centile est déformée par la compression des données en excluant les traitements inférieurs à un certain montant d'argent, ce qui a pour effet de fausser la répartition.<sup>71</sup> Autrement dit, le choix du rang centile approprié aura pour effet d'examiner uniquement les salaires pertinents. Même si l'exclusion des salaires inférieurs à 60 000 \$ était reconnue comme étant valable, l'augmentation à 80 000 \$ ne repose sur aucun fondement. L'inflation mesurée par l'IPC n'entraînerait qu'une augmentation à 73 000 \$.<sup>72</sup>

64. L'experte de l'Association et du Conseil, M<sup>me</sup> Sandra Haydon, a déclaré que le modèle pondéré de M. Pannu déforme les données. La meilleure méthode serait de considérer d'où provient la grande majorité des personnes nommées. À son avis, des arguments convaincants militent en faveur de l'exclusion des niveaux de revenu inférieurs, et la comparaison avec des juristes chevronnés s'impose.<sup>73</sup>

65. Même s'il existait un fondement à l'exclusion des revenus inférieurs des données devant être examinées, nous ne sommes pas convaincus que la pertinence d'une majoration du niveau salarial fondée sur cette exclusion a été établie. La hausse du coût de la vie n'a pas été aussi importante que l'augmentation proposée, et le revenu moyen des avocats du secteur privé a baissé au cours de certaines des années en question. Il faudrait d'autres éléments de preuve convaincants pour nous faire accepter d'autres exclusions du groupe comparateur.

---

<sup>71</sup> Haripaul Pannu, « Report on the Earnings of Self-Employed Lawyers for the Department of Justice Canada in Preparation for the 2015 Judicial Compensation and Benefits Commission », onglet 10 du recueil des documents du gouvernement, au paragraphe 8 [« Rapport Pannu »].

<sup>72</sup> Mémoire de réplique du gouvernement du Canada, précité 27 au paragraphe 38.

<sup>73</sup> Sandra Haydon & Associates, « Commentary on the Report on the Earnings of Self-Employed Lawyers for the Department of Justice Canada in Preparation for the 2015 Judicial Compensation Benefits Commission (Pannu Report) », annexe B du mémoire de réplique de l'Association et du Conseil, précité, note 51, au paragraphe 12 [« rapport Haydon »].

**iii) Rang centile des salaires des avocats en pratique privée**

66. L'expert du gouvernement, M. Pannu, a déclaré que l'on pouvait raisonnablement tenir pour acquis que les traitements des juges ne devraient pas être fondés sur le point médian, mais bien sur le 65<sup>e</sup> rang centile.<sup>74</sup> M<sup>me</sup> Haydon estimait plutôt que le 75<sup>e</sup> rang centile a tendance à être la cible inférieure lorsqu'on vise à attirer des personnes exceptionnelles ou remarquables. Il n'est pas rare de se concentrer sur les rangs centiles les plus élevés, jusqu'au 90<sup>e</sup> rang.<sup>75</sup>

67. Nous sommes tenus par la loi de nous pencher sur le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature.<sup>76</sup> Par conséquent, nous concluons qu'il est plus raisonnable de retenir le 75<sup>e</sup> rang centile, ce qui est également compatible avec la position des commissions précédentes.

**iv) Salaires dans les dix principales régions métropolitaines de recensement (RMR)**

68. Lors de leurs arguments oraux, l'Association et le Conseil ont insisté sur le fait que ce facteur ne doit pas être utilisé comme filtre aux fins de l'analyse des données de l'ARC sur les revenus des avocats du secteur privé. Le taux plus élevé des revenus des avocats du secteur privé dans les 10 principales RMR est plutôt un facteur qui doit faire l'objet d'une considération plus générale étant donné que la majorité des personnes nommées à la magistrature proviennent de ces régions.

69. Il n'y a rien d'étonnant à ce que les salaires moyens des avocats du secteur privé dans les 10 principales RMR soient plus élevés que dans d'autres parties du pays et qu'ils soient particulièrement élevés à Toronto, Hamilton et London, Calgary et Edmonton. Cependant, les salaires des avocats du secteur privé dans d'autres régions du pays sont inférieurs à la moyenne nationale. Le traitement des juges de nomination fédérale ne varie pas selon la région. Les juges qui occupent un même poste sont rémunérés selon le même salaire de base, peu importe où ils

---

<sup>74</sup> Rapport Pannu, précité, note 71, au paragraphe 5.

<sup>75</sup> Rapport Haydon, précité, note 73, au paragraphe 7.

<sup>76</sup> *Loi sur les juges*, précitée, note 1, paragraphe 26 (1.1).

- 22 -

siègent et où ils pratiquaient le droit avant leur nomination à la magistrature. Si les salaires des avocats dans les 10 principales RMR devaient augmenter de telle sorte qu'il soit difficile de recruter des candidats compétents pour siéger dans ces villes, il pourrait alors être pertinent d'examiner la question des allocations régionales. Cependant, comme personne n'a soulevé cette possibilité, nous ne jugeons pas nécessaire de nous attarder sur cette question.

70. Nous n'avons donc pas accordé beaucoup de poids à la différence qui existe entre les salaires des avocats du secteur privé des 10 principales RMR et de ceux du reste du pays et nous nous sommes intéressés principalement aux chiffres concernant le salaire national moyen.

#### **VALEUR DE LA PENSION DES JUGES**

71. Pour comparer le traitement des juges et le revenu des avocats du secteur privé, nous devons aller plus loin que la question du salaire. La pension des juges est un avantage considérable consenti aux juges et représente une partie importante de leur rémunération. Comme les sous-ministres ont également droit à une pension d'une grande valeur, il n'est pas requis de se pencher sur la valeur de la pension des juges lors de l'examen du comparateur du secteur publique.

72. Les deux parties ont fait appel à des experts pour évaluer la valeur de la pension des juges. Leurs évaluations étaient remarquablement similaires. M. Pannu, l'expert du gouvernement, a conclu que la valeur de la pension représentait 32,0 %, plus 4,5 % pour la pension d'invalidité, du revenu annuel d'un juge.<sup>77</sup> M. Newell, l'expert de l'Association et du Conseil, en arrivait à une valeur de 30,6 %.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Rapport Pannu, précité, note 71, au paragraphe 13.

<sup>78</sup> Dean Newell, « Report on the Value of the Judicial Annuity », annexe C du mémoire de réplique de l'Association et du Conseil, précité, note 51, au paragraphe 14.

Année	Revenu moyen dans le secteur privé – 75 <sup>e</sup> rang percentile	Traitement des juges	Traitement des juges + valeur de la pension à 30,6 %	Traitement des juges + valeur de la pension à 32 %
2010	403 953 \$	271 400 \$	354 448 \$	358 248 \$
2011	392 188 \$	281 100 \$	367 117 \$	371 052 \$
2012	395 660 \$	288 100 \$	376 259 \$	380 292 \$
2013	390 983 \$	295 500 \$	385 923 \$	390 060 \$
2014	404 025 \$	300 800 \$	392 845 \$	397 056 \$

73. Le graphique ci-dessus est fondé sur le revenu professionnel net des avocats autonomes entre les âges de 44 et de 56 ans, au 75<sup>e</sup> rang centile.<sup>79</sup> Les valeurs des deux colonnes de droite ont été calculées au moyen des valeurs de la pension calculées par les experts. Pour permettre une comparaison sur la même base, la valeur de la pension d'invalidité n'a pas été incluse. Nous souscrivons à l'opinion de la Commission Levitt quant à la supériorité de la pension des juges aux programmes offerts aux avocats du secteur privé. Ceci doit être pris en compte afin d'arriver à une comparaison entre les avocats du secteur privé et le judiciaire. Cependant, nous ne disposons d'aucune preuve relativement à la valeur des autres indemnités, notamment en matière d'invalidité, dans le secteur privé.

74. L'écart entre le revenu moyen des avocats du secteur privé et le traitement des juges, comprenant la valeur de la pension qui leur est accordée, semble se combler, peu importe la valeur utilisée pour la pension. Cela est vrai sans prendre en compte que au fil des dix sept dernières années le tiers des personnes nommées à la magistrature appartiennent à des groupes d'âge plus jeunes ou plus vieux que ceux apparaissant dans ce graphique; ces groupes ayant des salaires moyens inférieurs à ceux indiqués ci-haut. En 2014, l'écart s'est légèrement accru, mais une année ne constitue pas une tendance. Les futures commissions pourraient se pencher de nouveau sur ces données, au besoin.

<sup>79</sup> Mémoire réplique de de l'Association et du Conseil, précité, note 51, tableau 5- révisé

### **ANALYSE DU PARAGRAPHE 26(1.1) DE LA *LOI SUR LES JUGES***

75. Au moment d'examiner le caractère satisfaisant du traitement des juges, nous devons tenir compte de quatre facteurs énoncés au paragraphe 26(1.1) de la *Loi sur les juges*.<sup>80</sup>

#### **(a) État courant de l'économie, coût de la vie et situation financière globale du gouvernement fédéral**

76. L'Association et le Conseil : le Canada se trouve dans une situation financière caractérisée par un taux d'endettement faible et des facteurs économiques et financiers fondamentaux sous-jacents vigoureux. De plus, le gouvernement prévoit instaurer des mesures financières de relance afin de stimuler la croissance économique. Rien en ce qui concerne ce premier critère ne fait obstacle à une recommandation d'augmentation qui serait par ailleurs justifiée.<sup>81</sup>

77. Le gouvernement : compte tenu de la précarité de la situation économique et budgétaire du Canada, des perspectives de croissance moins optimistes, du très faible taux d'inflation enregistré et de la faible croissance des salaires chez les autres personnes payées par le trésor public fédéral, une augmentation supérieure au rajustement n'est pas justifiée à l'heure actuelle.<sup>82</sup>

78. Les parties n'étaient pas fondamentalement en désaccord sur les faits sous-jacents de l'état de l'économie actuelle. La question est de savoir quelle devrait être leur incidence sur la recommandation de la Commission. Nous avons conclu que rien ne portait à croire que nous devions modifier nos conclusions en raison de l'état de l'économie. Nous convenons que les perspectives sont incertaines, mais, de manière générale, nous ne voyons aucun motif impérieux qui nous obligerait à modifier les résultats de notre évaluation des autres facteurs en raison de facteurs économiques.

---

<sup>80</sup> Précitée, note 1.

<sup>81</sup> Mémoire de l'Association et du Conseil, précité, note 28, aux paragraphes 60-71.

<sup>82</sup> Mémoire du gouvernement, précité, note 35, aux paragraphes 22 à 33.

**b) Rôle de la sécurité financière des juges dans la préservation de l'indépendance judiciaire**

79. Dans l'arrêt *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*, la Cour suprême du Canada a reconnu que la sécurité financière est une composante fondamentale de l'indépendance judiciaire.<sup>83</sup> Aucune partie n'a laissé entendre que le niveau actuel de rémunération compromettrait l'indépendance judiciaire.

**c) Besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature**

80. Toutes les parties conviennent que la magistrature du Canada est exceptionnelle. Pour pouvoir continuer de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature, il ne faut pas que le niveau du traitement des juges les dissuade de soumettre leur candidature.

81. Les comparateurs nous aident à évaluer ce facteur, mais il ne s'agit pas d'un exercice mathématique. Le facteur financier n'est pas et ne devrait pas être l'unique facteur, ni même le principal facteur, qui attire les meilleurs candidats. La volonté de servir le public est un motif important pour accepter une nomination à la magistrature.

82. À l'instar des autres commissions, nous avons décidé de ne pas chercher à établir un point exact dans les comparateurs auquel le traitement des juges devrait être fixé.<sup>84</sup> Nous avons tenté d'assurer que les niveaux globaux de rémunération ne découragent pas les meilleurs candidats de faire application.

83. Outre la rémunération, ce qui comprend la valeur de la pension des juges, d'autres facteurs incitatifs, comme la volonté de servir le public, l'inamovibilité et le statut de juge surnuméraire, permettent de recruter des candidats à la magistrature.

84. L'ensemble de la preuve nous permet de conclure que la rémunération des juges est suffisante pour continuer de recruter les meilleurs candidats. L'IEAE permet d'atteindre

---

<sup>83</sup> Précité, note 5, aux paragraphes 80 à 81.

<sup>84</sup> Voir, à titre d'exemple, le rapport de la Commission Levitt, précité, note 15, au paragraphe 48

- 26 -

l'objectif prévu, c'est-à-dire d'assurer que le traitement des juges évolue au même rythme que les augmentations salariales des Canadiens qu'ils desservent.

**d) Tout autre facteur objectif que la Commission considère pertinent**

85. Nous n'avons trouvé aucun critère objectif autre que ceux déjà étudiés qu'il aurait été pertinent d'examiner.

**RECOMMANDATION 2**

**La Commission recommande que :**

**À compter du 1<sup>er</sup> avril 2016, le traitement des juges puînés de nomination fédérale, y compris l'indexation prévue par la loi, soit fixé à 314 100 \$.**

**ÉCART DE TRAITEMENT DES JUGES DES COURS D'APPEL**

86. Comme l'a souligné la Commission Levitt, toutes les commissions quadriennales ont été saisies de propositions concernant l'écart de traitement entre les juges puînés des cours de première instance et ceux des cours d'appel.<sup>85</sup>

87. D'autres commissions quadriennales se sont penchées sur la question. La Commission Drouin a émis des commentaires favorables à l'égard des mémoires préconisant un écart de traitement, mais elle a refusé de faire droit à la proposition au motif que la question devait faire l'objet d'un examen et d'une évaluation plus poussés, ce qu'elle offrait de faire.<sup>86</sup>

88. La Commission McLennan a refusé la proposition contenue dans les mémoires pour des motifs de compétence, en expliquant que si la commission était autorisée à « [...] restructurer

---

<sup>85</sup> Rapport de la Commission Levitt Report, précité, note 15, au paragraphe 62.

<sup>86</sup> Rapport de la Commission Drouin, précité, note 12, à la page 52

l'appareil judiciaire canadien [...] il est fort probable que nous établirions un système où les membres des cours d'appel seraient mieux rémunérés que les membres des cours de première instance ». <sup>87</sup> La Commission n'était pas disposée à conclure qu'il était justifié d'instaurer un écart en se fondant sur les critères de la *Loi sur les juges* et a laissé au gouvernement le soin d'étudier la pertinence de l'instauration d'un écart de traitement. <sup>88</sup>

89. Après avoir étudié en détail l'évolution des cours d'appel et de leurs fonctions distinctes, la Commission Block a recommandé l'instauration d'un écart de traitement de 3 %. <sup>89</sup>

90. La Commission Levitt a recommandé qu'« [u]n écart de traitement de 3 p. 100 soit versé aux juges puînés siégeant en appel dans les provinces ou au niveau fédéral par rapport au traitement des juges puînés siégeant en première instance dans les provinces ou au niveau fédéral ». <sup>90</sup>

91. Face à la demande répétée en faveur d'un écart de traitement, le gouvernement a répondu que rien n'avait changé depuis la première commission quadriennale : la hiérarchie qui existe entre les tribunaux ne justifie pas l'écart de traitement au regard du critère du paragraphe 26(1.1). <sup>91</sup>

92. D'autres parties ont présenté des mémoires à la Commission sur cette question.

93. L'Association des juges des cours supérieures de l'Ontario a souligné le rôle différent, mais égal, d'un juge d'une cour supérieure et l'absence de preuve montrant que la situation actuelle cause un préjudice à la fonction de la magistrature ou à la disponibilité de candidats

---

<sup>87</sup> Rapport de la Commission McLennan, précité, note 13, à la page 55.

<sup>88</sup> *Ibid*

<sup>89</sup> Rapport de la Commission Block, précité, note 14, au paragraphe 171 et page 56.

<sup>90</sup> Rapport de la Commission Levitt, précité, note 15, au paragraphe 65.

<sup>91</sup> Mémoire de réplique du Gouvernement, précité, note 27, au paragraphe 115.



- 28 -

convenables pour les cours d'appel. Elle a soutenu qu'un écart de traitement serait susceptible de diviser les juges des cours de première instance et ceux des cours d'appel.<sup>92</sup>

94. Le juge Gordon Campbell de la Cour suprême de l'Île-du-Prince-Édouard a prétendu qu'un écart de traitement n'était pas justifié en invoquant le refus répété par le gouvernement d'instaurer un tel écart, ainsi que l'absence de justification en faveur d'un changement.<sup>93</sup>

95. Le juge en chef Joyal de la Cour du Banc de la Reine du Manitoba, pour le compte du Superior Court Chief Justices Trial Forum, n'a pas émis de position concernant l'écart, mais a demandé que, advenant la formulation d'une recommandation à cet égard, des modifications et des recommandations comparables soient faites pour maintenir l'écart de traitement qui existe maintenant entre les juges en chef des cours supérieures et les juges d'appel.<sup>94</sup>

96. Au terme des audiences, la Commission a demandé à avocat des juges d'appel du Canada combien parmi les 165 juges des cours d'appel à l'échelle du pays ont approuvé la proposition relative à l'écart de traitement et où siégeaient ces juges. Voici la ventilation des juges d'appel par province :

---

<sup>92</sup> Mémoire de l'Association des juges des cours supérieures de l'Ontario.

<sup>93</sup> Mémoire du juge Gordon L. Campbell relativement à la proposition d'un écart de traitement pour les juges d'appel.

<sup>94</sup> Mémoire du Superior Courts Chief Justices Trial Forum.

Cour d'appel	Nombre de postes de juges, incluant les surnuméraires	Nombre de juges ayant approuvé la proposition
Cour d'appel fédérale	16	
Alberta	18	12
Colombie-Britannique	23	
Manitoba	12	10
Nouveau-Brunswick	7	6
Terre-Neuve et Labrador	7	
Nouvelle-Écosse	11	
Ontario	30	
Île-du-Prince-Édouard	3	
Québec	30	29
Saskatchewan	8	7
<b>Total</b>	<b>165</b>	<b>64</b>

Sources : site Web du Commissariat à la magistrature fédérale Canada et courriel de Joseph R. Nuss, en date du 19 mai 2016

97. Nous constatons que les juges d'appel ayant approuvé un écart de traitement représentent seulement cinq des provinces et territoires du Canada. La Cour d'appel fédérale et les cours d'appel de deux des provinces les plus peuplées, la Colombie-Britannique et l'Ontario, n'étaient pas en faveur de l'écart.

98. Le nombre de juges de cours d'appel appuyant l'écart semble varier au fil du temps.

99. Devant la Commission Drouin, les juges d'appel de six cours d'appel (Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario, Québec et Nouveau-Brunswick) ont appuyé la demande relative à un écart. Un juge puîné d'une cour d'appel s'est opposé à la demande, tout comme le gouvernement. L'Association et le Conseil sont demeurés neutres.<sup>95</sup>

100. Devant la Commission McLennan, 74 sur 142 juges d'appel ont appuyé la proposition relative à l'écart. Aucun des juges de deux cours d'appel provinciales n'a appuyé la proposition,

<sup>95</sup> Rapport de la Commission Block, précité, note 14, au paragraphe 127.

- 30 -

et un juge s'est expressément opposé à celle-ci. Le gouvernement s'est opposé à la proposition. L'Association et le Conseil sont demeurés neutres.<sup>96</sup>

101. Devant la Commission Block, 99 sur 141 juges d'appel ont appuyé la proposition. Cette commission a reçu 18 mémoires s'opposant à l'instauration d'un écart, certains pour le compte de tribunaux en particulier et d'autres à titre personnel. Le gouvernement a continué de s'opposer, et l'Association et le Conseil sont demeurés neutres.<sup>97</sup>

102. La Commission Levitt n'a pas précisé le niveau d'appui des juges d'appel.

103. La compétence de la présente Commission à recommander un écart de traitement pour les juges d'appel n'est pas contestée.

104. Les motifs appuyant les conclusions de la Commission Block et de la Commission Levitt ont été répétés dans les mémoires déposés devant la présente Commission. En résumé, ces mémoires font état du rôle hiérarchique différent des juges d'appel qui doivent corriger les erreurs et clarifier et exposer l'état du droit dans la province. Ces mémoires traduisent également le caractère définitif des décisions, à l'exception d'une infime partie de celles-ci, étant donné le nombre d'affaires dont se saisit la Cour suprême du Canada chaque année et des restrictions s'appliquant aux autorisations d'interjeter appel, ce qui réduit largement les pourvois de plein droit à la Cour suprême du Canada.<sup>98</sup>

105. Nous sommes conscients du rôle important, et différent, que jouent les juges des cours supérieures au Canada, qui sont sur la ligne de front des litiges en matière civile, criminelle et familiale, et nous savons que ces litiges sont en grande partie tranchés de manière définitive à ce niveau. L'évaluation qualitative des valeurs se rattachant aux rôles joués par les juges de

---

<sup>96</sup> *Ibid.*, au paragraphe 129.

<sup>97</sup> *Ibid.*, aux paragraphes 131 et 132.

<sup>98</sup> Mémoire des juges des cours d'appel du Canada, précité, note 29, annexe A, aux paragraphes 8 et 9.

- 31 -

première instance et par les juges d'appel commanderait une analyse trop subjective pour nous permettre de formuler une recommandation en faveur d'un écart de traitement.

106. Par ailleurs, nous constatons que l'appui des juges d'appel de l'ensemble du pays semble diminuer. Nous notons également le manque d'unanimité parmi les juges d'appel sur la question et que la Cour d'appel de l'Ontario ne s'est pas prononcée. L'Association des juges de la Cour supérieure de l'Ontario, s'exprimant au nom d'environ 320 juges de l'Ontario, s'oppose à un écart de traitement. Nous avons pris en compte l'observation du juge en chef Joyal selon laquelle la mise en œuvre d'une recommandation nécessiterait une restructuration afin de s'attaquer aux nombreux écarts de traitement entre les juges en chef des cours supérieures et les juges puînés des cours d'appel.

107. Nous avons le plus grand respect pour les conclusions auxquelles en sont arrivées les commissions Block et Levitt, mais la présente Commission ne croit pas, à la lumière de sa propre analyse, au regard du critère du paragraphe 26(1.1), qu'un écart de traitement soit justifié au cours de la présente période quadriennale.

108. Rien dans la présente décision ne saurait être interprété comme minimisant le rôle important que jouent les juges puînés des cours d'appel et notre respect absolu à leur endroit.

109. Par conséquent, nous ne considérons pas opportun de recommander un écart de traitement pour les juges d'appel.

### **RECOMMANDATION 3**

**La Commission recommande que :**

**Aucun écart de traitement ne soit accordé aux juges puînés des cours d'appel.**

## RECOMMANDATION 4

**La Commission recommande que :**

**Les écarts de traitement soient maintenus pour le juge en chef du Canada, les juges de la Cour suprême du Canada et les juges en chef et les juges en chef adjoints des cours de première instance et des cours d'appel.**

**À compter du 1<sup>er</sup> avril 2016, le traitement des juges, y compris l'indexation prévue par la loi, soit fixé comme suit :**

**Cour suprême du Canada :**

<b>Juge en chef</b>	<b>403 800 \$</b>
<b>Juges puînés</b>	<b>373 900 \$</b>

**Cour d'appel fédérale et cours d'appel des provinces et territoires :**

<b>Juges en chef</b>	<b>344 400 \$</b>
<b>Juges en chef adjoints</b>	<b>344 400 \$</b>
<b>Juges puînés</b>	<b>314 100 \$</b>

**Cour fédérale, Cour de l'impôt et cours de première instance**

<b>Juges en chef</b>	<b>344 400 \$</b>
<b>Juges en chef associés et juges en chefs adjoints</b>	<b>344 400 \$</b>
<b>Juges principaux</b>	<b>344 400 \$</b>
<b>Juges puînés</b>	<b>314 100 \$</b>

### CHAPITRE 3 – TRAITEMENT ET AUTRES AVANTAGES DES PROTONOTAIRES

#### RAPPORTS ANTÉRIEURS DE CONSEILLERS SPÉCIAUX

110. La rémunération des protonotaires a été ajoutée aux travaux de la présente Commission quadriennale en application de l'article 26.4 de la *Loi sur les juges*, suite aux amendements apportés à la Loi en 2014.<sup>99</sup>

111. Avant ces amendements, deux conseillers spéciaux ont publié des rapports sur la rémunération des protonotaires : l'honorable George Adams, le 30 mai 2008, et l'honorable Douglas Cunningham, le 31 juillet 2013.<sup>100</sup>

112. M. Adams a recommandé que :

- a) Le traitement des protonotaires soit majoré à 80 % du traitement des juges de la Cour fédérale. Ce pourcentage représentait une moyenne de la rémunération des conseillers maîtres des cours supérieures et des juges des cours provinciales, à l'époque.
- b) Le ministre de la Justice et le juge en chef de la Cour fédérale envisagent la possibilité d'accorder aux protonotaires la possibilité d'exercer leur charge à titre surnuméraire au moment de leur retraite.
- c) Les protonotaires aient droit à une indemnité annuelle non imposable de 3 000 \$ pour les aider à assumer les dépenses liées à l'exercice de leurs fonctions.
- d) Le gouvernement assume les frais de représentation des protonotaires.<sup>101</sup>

---

<sup>99</sup> Précitée, note 1, et voir le paragraphe 11. Amendements apportés à l'article 26.4 par l'article 321 de la *Loi n° 2 sur le plan d'action économique de 2014*, LC 2014, ch. 39.

<sup>100</sup> Précitée, notes 18 et 19

<sup>101</sup> Rapport Adams, précité, note 18, aux paragraphes 54 et 65.

- 34 -

113. Compte tenu de l'état de l'économie, le gouvernement a rejeté ces recommandations. Il a cependant versé aux protonotaires, à titre gracieux, le montant de 50 000 \$ pour appuyer leur participation au processus Adams.<sup>102</sup>

114. M. Cunningham a formulé des recommandations similaires, en proposant cependant qu'un montant maximum de 80 000 \$ soit versé pour les frais de représentation raisonnables des protonotaires.<sup>103</sup> Le gouvernement a répondu que le paiement à titre gracieux de 50 000 \$ déjà versé pour les remboursements des honoraires d'avocats était généreux et suffisant.<sup>104</sup>

115. Suite à la publication du rapport Cunningham, la *Loi sur les juges* et la *Loi sur les Cours fédérales* ont été modifiées. L'article 10.1 de la *Loi sur les juges* fixe le traitement des protonotaires à 76 % du traitement des juges de la Cour fédérale. D'autres modifications apportées à la Loi soumettent les protonotaires aux mêmes processus relatifs à la pension et processus administratifs que ceux s'appliquant aux juges de nomination fédérale<sup>105</sup>, sans toutefois leur accorder certains avantages, comme l'allocation pour les frais accessoires et la possibilité d'exercer leur charge à titre surnuméraire.<sup>106</sup>

## **RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES PROTONOTAIRES**

116. Les protonotaires sont nommés en application de l'article 12 de la *Loi sur les Cours fédérales*. Ils sont des officiers de justice qui exercent leurs fonctions à titre inamovible jusqu'à l'âge de soixante-quinze ans.<sup>107</sup>

---

<sup>102</sup> Réponse de la ministre de la Justice au conseiller spécial sur la rémunération des protonotaires, recueil commun de documents, onglet 32a).

<sup>103</sup> Rapport Cunningham, précité, note 16.

<sup>104</sup> Réponse du Ministre de la Justice au Conseiller principal sur la rémunération des protonotaires, recueil commun de documents, onglet 33(A), page 2.

<sup>105</sup> Voir *Loi sur les juges*, précité, note 1, article 2.1(1).

<sup>106</sup> Mémoire principal des Protonotaires de la Cour fédérale, aux paragraphes 49, 50 [« Mémoire des Protonotaires »]

<sup>107</sup> LRC 1985, ch. F-7, art. 12(7).

- 35 -

117. Les protonotaires jouent des rôles similaires aux juges de la Cour fédérale :
- a) Ils bénéficient de la même immunité de poursuite<sup>108</sup>;
  - b) Ils jouissent d'une compétence totale pour instruire des demandes pécuniaires allant jusqu'à 50 000 \$;
  - c) Ils instruisent et tranchent des requêtes intéressant un large éventail de questions et statuent de manière définitive sur des requêtes en radiation ou en rejet des procédures;
  - d) Ils statuent sur des questions liées à la Charte et d'autres questions générales de droit;
  - e) Ils tranchent des affaires commerciales complexes;
  - f) Ils effectuent des renvois, organisent des conférences préalables à l'instruction et des conférences de règlement des litiges, et gèrent des instances, notamment des recours collectifs, tels qu'elles sont désignées par le juge en chef de la Cour fédérale.<sup>109</sup>
118. Il y a actuellement cinq protonotaires, qui sont situés à Toronto, Montréal et Vancouver et qui desservent la Cour dans l'ensemble du pays.

## **TRAITEMENT DES PROTONOTAIRES**

### **(a) Position des protonotaires**

119. Les protonotaires ont proposé :
- a) que leur salaire soit fixé dans une fourchette allant de 83 % à 86 % du salaire d'un juge de la Cour fédérale, avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> avril 2016;<sup>110</sup>
  - b) que le ministre de la Justice et le juge en chef de la Cour fédérale envisagent de leur accorder, au moment de la retraite, la possibilité de choisir une forme de statut de surnuméraire;<sup>111</sup>

---

<sup>108</sup> *Ibid*, article 12(6).

<sup>109</sup> Les paragraphes a) à f) renvoient à l'article 50 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 et au mémoire des protonotaires, précité, note 106, aux paragraphes 31 à 45.

<sup>110</sup> Mémoire des protonotaires, *ibid*, page 30.

<sup>111</sup> *Ibid*, page 32.



- 36 -

- c) qu'ils se voient octroyer une indemnité annuelle de 5 000 \$ pour les dépenses liées à l'exercice de leurs fonctions;<sup>112</sup> et
- d) qu'ils aient droit au remboursement des frais de représentation raisonnables ayant trait à la présente Commission quadriennale.<sup>113</sup>

**(b) Position du gouvernement**

120. Le gouvernement a fait valoir que, compte tenu des augmentations importantes apportées récemment à la rémunération totale des protonotaires, notamment le droit à la généreuse pension des juges au moment de la retraite, la rémunération actuelle répond pleinement aux critères prévus par la loi.<sup>114</sup>

**COMPARATEURS APPROPRIÉS**

121. MM. Adams et Cunningham avaient recommandé que le traitement des protonotaires soit fixé à 80 % du traitement des juges de la Cour fédérale.<sup>115</sup>

122. Ils en sont arrivés à ce pourcentage de façons légèrement différentes. M. Adams a calculé que la moyenne des salaires connus des juges et des conseillers maîtres des cours provinciales et territoriales au Canada était de 79 % du traitement des juges de la Cour fédérale à ce moment et a établi le salaire moyen des conseillers maîtres traditionnels de trois provinces (Alberta, Colombie-Britannique et Manitoba). Au moyen de ce calcul, il a recommandé que le traitement des protonotaires soit fixé à 79,4 % du traitement des juges de la Cour fédérale.<sup>116</sup>

---

<sup>112</sup> *Ibid*, page 35.

<sup>113</sup> *Ibid*, page 37.

<sup>114</sup> Mémoire de réplique du gouvernement, précité, note 27, au paragraphe 81.

<sup>115</sup> Rapport Adams, précité, note 18, au paragraphe 57; rapport Cunningham, précité, notes 19, au paragraphe 23.

<sup>116</sup> Rapport Adams, *ibid* aux 56 et 57.

123. M. Cunningham a conclu que les juges de la Cour fédérale constituaient le meilleur comparateur, en raison des nombreux chevauchements du travail de protonotaire et de celui de juge. Il s'agissait, à son avis, d'une raison de principe pour relier les traitements.<sup>117</sup>

**(a) Conseillers maîtres des cours supérieures**

124. Les protonotaires ont calculé que le salaire moyen des conseillers maîtres de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et du Manitoba, ainsi que les droits acquis des conseillers maîtres traditionnels de l'Ontario, était de 265 968 \$ en 2015, c'est-à-dire 86,2 % du traitement des juges de la Cour fédérale.<sup>118</sup>

125. Il est difficile d'utiliser cette moyenne à titre de comparateur parce que seulement trois provinces ont plus d'un conseiller maître et que l'Ontario en a seulement un. Comme l'a mentionné M. Adams, « [traduction] ces comparateurs ne sont pas robustes, c'est le moins que l'on puisse dire ». <sup>119</sup>

**(b) Juges des cours provinciales**

126. Selon le mémoire des protonotaires, le salaire moyen des juges de l'ensemble des cours provinciales et territoriales était de 258 783 \$ en 2015, soit 83,9 % du traitement des juges de la Cour fédérale.<sup>120</sup>

127. Les protonotaires se sont fiés à la recommandation salariale de la commission de 2013 sur la rémunération des juges de la Colombie-Britannique concernant les juges et les conseillers maîtres de la cour provinciale, ce qui a eu pour effet de majorer le salaire moyen des conseillers

---

<sup>117</sup>Rapport Cunningham, précité, note 19, aux paragraphes 21 à 23,

<sup>118</sup>Mémoire des protonotaires, précité, note 106, aux paragraphes 88 à 97.

<sup>119</sup>Rapport Adams, précité, note 18, au paragraphe 56.

<sup>120</sup>Mémoire des protonotaires, précité, note 106, au paragraphe 90.

- 38 -

maîtres à 86,6 % et celui des juges des cours provinciales à 84 % du traitement des juges de la Cour fédérale.<sup>121</sup>

128. Il est difficile de comparer les fonctions du juge d'une cour provinciale, qui œuvre essentiellement dans les domaines du droit criminel et de la famille, et le rôle assez particulier d'un protonotaire dans la structure de la Cour fédérale.

**(c) Juges militaires**

129. La comparaison avec le traitement des juges militaires n'a pas été soutenue sérieusement. Les protonotaires ont rejeté le comparateur.<sup>122</sup> Le gouvernement a fait valoir que la rémunération des protonotaires ne devrait pas être supérieure à celle des juges militaires.<sup>123</sup>

130. L'information dont nous disposons est insuffisante pour procéder à des comparaisons fiables entre ces deux postes.

**ANALYSE RELATIVE AU TRAITEMENT DES PROTONOTAIRES**

131. Comme dans le cas des juges des cours supérieures, les dispositions du paragraphe 26(1.1) de la *Loi sur les juges* doivent être tenues en compte dans le cadre de notre enquête sur le traitement des protonotaires.<sup>124</sup>

---

<sup>121</sup> *Ibid.*, au paragraphe 91.

<sup>122</sup> *Ibid.*, au paragraphe 107.

<sup>123</sup> Mémoire de réplique du gouvernement, précité, note 27, au paragraphe 93.

<sup>124</sup> Précitée, note 1.

**(a) État de l'économie au Canada**

132. Comme mentionné précédemment dans le présent rapport, nous n'estimons pas que l'état de l'économie du Canada fait obstacle à une augmentation salariale, dans la mesure où les autres conditions sont réunies.

**(b) Rôle de la sécurité financière des juges**

133. La combinaison actuelle du traitement et de la pension, ainsi que la structure les entourant, sont suffisantes pour assurer la sécurité financière des protonotaires et ainsi à préserver leur indépendance judiciaire.

**(c) Besoin de recruter les meilleurs candidats**

134. Le juge en chef Crampton de la Cour fédérale a présenté des observations très utiles, dans son mémoire et ses arguments oraux, en passant en revue certains défis auxquels les cours font face pour recruter des candidats convenables pour le poste de protonotaire.<sup>125</sup>

135. Actuellement, cinq des six postes de protonotaire sont comblés, et la Cour fédérale prévoit que deux protonotaires devraient prendre leur retraite au cours des deux prochaines années.<sup>126</sup>

136. Le juge en chef nous a éclairés sur le processus de recrutement pour un sixième protonotaire.

---

<sup>125</sup> Mémoire du juge en chef Paul Crampton.

<sup>126</sup> *Ibid*, aux paragraphes 1 et 2.

- 40 -

137. Compte tenu des fonctions particulières exercées par les protonotaires et de la probabilité qu'ils soient recrutés auprès de pratiques associées à la compétence de la Cour, les candidats proviendront vraisemblablement de grands centres urbains où les protonotaires siègent généralement : Vancouver, Toronto, Ottawa et Montréal.

138. Il s'agit, selon la Commission, d'un facteur important dont il faut tenir compte aux fins de la rémunération des protonotaires.

**(d) Autres critères objectifs**

139. Les protonotaires ont droit à une pension. Cependant, comme c'est le cas pour les juges des cours supérieures, les éléments de preuve dont nous disposons quant à la valeur de la pension varient légèrement.

140. Il ne nous est pas nécessaire, pour nos besoins, de régler ces divergences quant à la valeur de cette pension.

141. En comparant la pension de protonotaires aux prestations de retraite consenties aux conseillers maîtres traditionnels et aux juges des cours provinciales, il appert que cette pension se rapproche plutôt de la pension des juges de la Cour fédérale.

**(e) Conclusion eu égard au traitement des protonotaires**

142. Selon la Commission, MM. Adams et Cunningham ont tiré la conclusion appropriée en recommandant de fixer le traitement des protonotaires à 80 % du traitement des juges de la Cour fédérale. Les juges de la Cour fédérale représentent le meilleur comparateur relatif pour ce poste et pour les fonctions exercées par les protonotaires.

- 41 -

143. M. Cunningham a reconnu que le travail des protonotaires faisait partie intégrante de l'administration de la justice à la Cour fédérale.<sup>127</sup> Il a conclu que l'établissement d'un traitement des protonotaires à 80 % du traitement des juges de la Cour fédérale s'inscrirait dans une fourchette acceptable pour le traitement des conseillers maîtres provinciaux et territoriaux par rapport au traitement des juges de la Cour fédérale, tout en tenant compte du revenu des avocats du secteur privé.<sup>128</sup> Cette considération, bien qu'elle ne soit pas contraignante, étaye à nos yeux le bien-fondé de ce ratio de 80 %. De plus, en raison du rôle des protonotaires, le nombre de candidatures est limité puisque les candidats proviennent d'un bassin restreint de spécialistes concentrés dans les zones urbaines ayant de l'expérience associée à la Cour fédérale. Le besoin de recruter les meilleurs candidats milite en faveur de la majoration du traitement des protonotaires à 80 % du traitement des juges de la Cour fédérale.

### **RECOMMANDATION 5**

**La Commission recommande que :**

**Le traitement des protonotaires de la Cour fédérale soit majoré, avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> avril 2016, à 80 % du traitement des juges de la Cour fédérale, ou 251 300 \$.**

### **JUGE SURNUMÉRAIRE**

#### **a) Mémoires des parties**

144. En vertu de la *Loi sur les juges*, les juges de la Cour fédérale peuvent, à l'instar de tous les juges nommés en vertu de l'article 96, exercer leur charge à titre de juge surnuméraire, sous réserve de certaines restrictions.<sup>129</sup>

145. Les protonotaires, appuyés par le juge en chef Crampton, ont demandé d'avoir eux aussi le choix de devenir surnuméraires, ce qui renforcerait leur sécurité financière et serait à l'avantage de la Cour.<sup>130</sup>

---

<sup>127</sup> Rapport Cunningham, précité, note 19, aux paragraphes 22 et 23.

<sup>128</sup> *Ibid.*

<sup>129</sup> Précitée, note 1, article 28(1).

- 42 -

146. Même avec l'appui du juge en chef, la recommandation quelque peu atténuée des protonotaires était que la ministre de la Justice et le juge en chef de la Cour fédérale envisagent la possibilité d'accorder aux protonotaires la possibilité d'exercer leur charge à titre surnuméraire ou de créer des postes de protonotaires principaux pour les membres de ce groupe qui sont admissibles à la retraite.<sup>131</sup>

147. Le gouvernement a fait valoir que la création du modèle accordant la qualité de juge surnuméraire était fondée sur une décision politique du gouvernement en fonction. Il s'agissait d'un moyen rentable de maintenir en poste des juges chevronnés de la Cour pour qu'ils assument une partie de la charge de travail de la Cour et de fournir au juge en chef une plus grande marge de manœuvre dans la gestion du registre de la Cour.<sup>132</sup> La décision de mettre en œuvre un programme semblable pour les protonotaires serait également une décision politique.<sup>133</sup> Le gouvernement a expliqué que les programmes offerts aux juges des cours provinciales ne sont pas uniformes et que certains juges touchent un salaire journalier.<sup>134</sup> Afin d'instaurer ces programmes, chaque province doit adopter des dispositions législatives permettant aux juges nommés en vertu de l'article 96 de choisir d'exercer leur charge à titre de juge surnuméraire, mais cette exigence ne s'appliquerait pas dans le cas des protonotaires.<sup>135</sup> En conclusion, le gouvernement a déclaré que la question liée à la charge de travail soulevée par le juge en chef Crampton doit faire l'objet d'une discussion entre la Cour et le gouvernement et ne relève pas de la Commission.<sup>136</sup>

148. Dans son très utile mémoire, le juge en chef Crampton a énoncé les avantages que procure le statut de surnuméraire, soit la gestion d'instance et la gestion du volume de travail. Ces avantages inciteraient également les protonotaires à continuer d'exercer leur charge à la Cour fédérale pendant une période au terme de laquelle ils seraient admissibles à une pleine

---

<sup>130</sup> Mémoire des protonotaires, précité, note 106, aux paragraphes 108 à 114.

<sup>131</sup> *Ibid*, page 30.

<sup>132</sup> Mémoire de réplique du gouvernement, précité, note 27, au paragraphe 102.

<sup>133</sup> *Ibid*, au paragraphe 103.

<sup>134</sup> *Ibid*, au paragraphe 105.

<sup>135</sup> *Ibid*, au paragraphe 104.

<sup>136</sup> *Ibid*, au paragraphe 107.

- 43 -

pension. La Cour continuerait de profiter de leurs compétences et de leurs connaissances institutionnelles. Selon le juge en chef Crampton, la qualité de surnuméraire constitue une option de recrutement attrayante.<sup>137</sup>

149. Le juge en chef Crampton a proposé un modèle qui permettrait aux protonotaires d'exercer leur charge à titre surnuméraire pendant trois ans à compter de la date où ils opteraient pour ce statut. Sur recommandation du juge en chef, et sous réserve de la reconduction de leur nomination par le gouverneur en conseil, la durée initiale de trois ans pourrait être prolongée jusqu'à concurrence de dix ans.<sup>138</sup>

**b) Rapports Adams et Cunningham**

150. MM. Adams et Cunningham n'ont pas formulé de recommandation sur la question du statut de surnuméraire pour les protonotaires.

**c) Analyse**

151. La recommandation demandée par les protonotaires, à savoir que la ministre de la Justice et le juge en chef de la Cour fédérale envisagent d'accorder aux protonotaires la possibilité d'exercer leur charge à titre surnuméraire en vertu de la *Loi sur les juges* ou de créer un programme de protonotaires principaux pour ceux qui sont admissibles à la retraite, n'est pas incompatible avec la position du gouvernement selon laquelle la décision de mettre en œuvre un tel programme serait d'ordre politique.

152. Il incomberait au Parlement d'instaurer une structure de cette nature et d'en définir les caractéristiques.

---

<sup>137</sup> Mémoire du juge en chef Paul Crampton, précité, note 125, aux paragraphes 1 à 6.

<sup>138</sup> *Ibid*, aux paragraphes 5 et 6.



153. La question pertinente concernant le paragraphe 26(1.1) de la *Loi sur les juges* est de savoir si cette structure permettrait de recruter les meilleurs candidats aux postes de protonotaires.<sup>139</sup>

154. Le modèle proposé par le juge en chef pour les protonotaires surnuméraires serait possiblement d'une durée beaucoup plus courte que ce que prévoit la *Loi sur les juges*. Il pourrait donc attirer moins de candidatures que la qualité de juge surnuméraire en application de la *Loi sur les juges*.

155. Pour ces motifs, nous recommandons simplement que le gouvernement du Canada examine la possibilité de permettre aux protonotaires d'exercer leur charge à titre de protonotaires surnuméraires ou autre statut équivalent, en vue d'augmenter la capacité de recruter les meilleurs candidats pour le poste.

## RECOMMANDATION 6

**La Commission recommande que :**

**Le gouvernement du Canada et le juge en chef de la Cour fédérale du Canada envisagent la possibilité d'accorder aux protonotaires la possibilité d'exercer leur charge à titre surnuméraire en vertu de la *Loi sur les juges* ou de créer un programme de protonotaires principaux pour ceux qui sont admissibles à la retraite.**

## INDEMNITÉ DE FAUX FRAIS

156. M. Adams et Cunningham ont tous deux recommandé une indemnité de 3 000 \$.<sup>140</sup> Le gouvernement a rejeté ces deux recommandations au motif que tous les frais de déplacement

---

<sup>139</sup> Précitée, note 1.

<sup>140</sup> Rapport Adams, précité, note 18, au paragraphe 65; rapport Cunningham, précité, note 19, au paragraphe 33.

- 45 -

et de subsistance raisonnables des protonotaires, ce qui comprend les frais d'étude et de formation, continueront d'être remboursés par le gouvernement.<sup>141</sup>

157. Devant nous, les protonotaires ont proposé une indemnité de faux frais de 5 000 \$.<sup>142</sup> Ils ont fait valoir que les juges de la Cour fédérale, dont les frais de déplacement et les frais de subsistance connexes, ainsi que les frais d'étude et les frais de formation sont payés par le gouvernement, ont également droit à une indemnité maximum de 5 000 \$.<sup>143</sup>

158. Le gouvernement est maintenant disposé à adopter les recommandations de MM. Adams et Cunningham et à offrir une indemnité non imposable de 3 000 \$.<sup>144</sup>

159. Comme la recommandation de M. Cunningham est récente, la présente Commission est disposée à recommander l'indemnité de 3 000 \$, somme que les prochaines commissions quadriennales devront revoir si elle se révèle insatisfaisante dans le futur.

## RECOMMANDATION 7

**La Commission recommande que :**

**Les protonotaires aient droit à une indemnité non imposable de 3 000 \$ par année, avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> avril 2016, devant servir au paiement des dépenses rattachées à leurs fonctions.**

## FRAIS DE REPRÉSENTATION

160. Conformément à l'article 26.3 de la *Loi sur les juges*, un représentant de la magistrature qui participe aux travaux de la Commission a droit au remboursement des deux tiers de ses frais sur la base procureur-client, évalués en conformité avec les *Règles des Cours*

---

<sup>141</sup> Réponse du gouvernement au rapport Cunningham, précitée, note 104, au paragraphe 2.

<sup>142</sup> Mémoire des protonotaires, précité, note 106, au paragraphe 121.

<sup>143</sup> *Ibid*

<sup>144</sup> Mémoire de réplique du gouvernement, précité, note 27, au paragraphe 111.

- 46 -

*fédérales*.<sup>145</sup> Les protonotaires ont également droit au remboursement des deux tiers de leurs frais en application de l'article 26.4 de la *Loi sur les juges*.<sup>146</sup>

161. Les protonotaires ont déposé une requête préliminaire nous demandant de recommander immédiatement qu'ils aient droit au paiement intégral de leurs frais de représentation dans le cadre de la présente Commission.<sup>147</sup>

162. Dans notre décision du 18 février 2016, nous avons refusé de rendre une ordonnance en ce sens et nous avons laissé de côté la question des frais de représentation préférant en traiter au moment des plaidoiries sur le fond.<sup>148</sup>

163. La demande de remboursement complet des frais de représentation a été plaidée en détail lors de la requête préliminaire et, encore une fois, dans les mémoires et les arguments oraux sur le fond.

164. Les protonotaires ont fait valoir que, suite aux modifications apportées en 2014 à la *Loi sur les juges*, ils ont été ajoutés au processus des commissions quadriennales, qui est plus complexe que le processus antérieur des conseillers spéciaux qui leur était consacré. Leurs frais sont engagés par six – en réalité cinq – protonotaires, ce qui représente un fardeau excessif par personne, compte tenu du petit nombre de protonotaires, par rapport aux quelque 1 000 juges des cours supérieures et d'appel qui assument les coûts de ces parties.<sup>149</sup>

165. Le gouvernement a soutenu que les frais de représentation des protonotaires ne devraient pas être financés complètement parce qu'il n'est pas dans l'intérêt public de donner

---

<sup>145</sup> Précitée, note 1.

<sup>146</sup> *Ibid.* Cet article a été adopté en 2014.

<sup>147</sup> Lettre d'Andrew Lokan à la Commission, en date du 19 janvier 2016

<sup>148</sup> Précité, note 22.

<sup>149</sup> Mémoire des protonotaires, précité, note 106, aux paragraphes 122 à 132.

- 47 -

aux protonotaires le pouvoir discrétionnaire absolu de décider quels frais juridiques doivent être encourus. Il maintient que la structure actuelle est adéquate.<sup>150</sup>

166. La Commission est consciente du fardeau que doivent assumer les protonotaires.

167. La solution réside dans une meilleure protection des membres de ce groupe de manière individuelle, tout en assurant une forme de contrôle sur les frais inutiles.

168. Le processus d'évaluation en vertu des *Règles des Cours fédérales* n'est pas une solution souhaitable, étant donné que les officiers taxateurs de la Cour fédérale évalueraient les frais devant être remboursés au relativement petit nombre de protonotaires de la même cour. Cette question pose moins un problème en ce qui concerne l'évaluation des frais remboursables aux termes du paragraphe 26(3) de la *Loi sur les juges* compte tenu du nombre beaucoup plus grand de juges et de la proportion moins importante des frais de représentation assumée par chacun des juges.

169. Par conséquent, nous recommandons que 95 % des frais raisonnables de représentation des protonotaires soient remboursés par le gouvernement et qu'ils soient évalués en application des *Règles des Cours fédérales* seulement en cas de besoin. Toutefois, nous estimons qu'il est préférable de modifier la *Loi sur les juges* afin de permettre l'évaluation de ces frais par la Cour supérieure de justice de l'Ontario, à Ottawa.

## RECOMMANDATION 8

**La Commission recommande que :**

**Les protonotaires aient droit au remboursement de 95 % de l'ensemble des frais engagés dans le cadre du processus de la présente Commission quadriennale. Ces frais seront évalués aux termes des *Règles des Cours fédérales* seulement en cas de**

---

<sup>150</sup> Mémoire de réplique du gouvernement, précité, note 27, au paragraphe 112.

**besoin. Le gouvernement devrait envisager la modification de la *Loi sur les juges* afin de permettre l'évaluation de ces frais par la Cour supérieure de justice de l'Ontario, à Ottawa.**

## CHAPITRE 4 – AUTRES QUESTIONS

### MODIFICATIONS S'APPLIQUANT À UNE DÉMISSION VOLONTAIRE

170. L'honorable juge J.E. (Ted) Richard a déposé des arguments écrits, en date du 9 février 2016 et du 7 mars 2016.<sup>151</sup> Le juge Richard a été nommé juge à la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest en septembre 1988. En avril 1996, il est devenu juge principal de la Cour (un poste équivalent au juge en chef des cours supérieures situées plus au sud). En décembre 2007, il a choisi d'exercer sa charge à titre de juge surnuméraire, ce qu'il a fait jusqu'à sa retraite le 1<sup>er</sup> mai 2012. Depuis sa retraite, il touche une pension de juges conformément à la *Loi sur les juges*, mais il a fait valoir qu'en raison d'une erreur dans la formulation de la loi, le montant de sa pension n'est pas ce qu'il devrait être. Il a soutenu que sa pension devrait être calculée en fonction de son traitement comme juge principal.<sup>152</sup>

171. La Commission Block a fait valoir que « les juges principaux devraient être traités de la même façon que les juges en chef en ce qui concerne la pension de retraite ». <sup>153</sup>

172. Par conséquent, la recommandation 5 de la Commission Block prévoyait que :

La *Loi sur les juges* soit modifiée de manière à ce que les juges principaux des cours territoriales qui optent pour le statut de juge surnuméraire soient traités de la même façon en ce qui concerne la pension de retraite que les juges en chef qui optent pour le statut de juge surnuméraire.<sup>154</sup>

---

<sup>151</sup> Mémoire de l'honorable J.E. (Ted) Richard [« mémoire Richard »]; Réponse de l'honorable J.E. (Ted) Richard au mémoire du gouvernement.

<sup>152</sup> Mémoire Richard, *ibid.*

<sup>153</sup> Précité, note 14, au paragraphe 180.

<sup>154</sup> *Ibid.*, page 61.

- 50 -

173. Cependant, dans sa réponse officielle au rapport de la Commission Block, le gouvernement a rejeté toutes les recommandations de la Commission. Le gouvernement n'a pas fait de commentaire relativement au bien-fondé de la recommandation 5.<sup>155</sup>

174. La Commission Levitt a souscrit à la conclusion de la Commission Block, selon laquelle « le caractère adéquat de la rémunération des juges exige un traitement semblable pour les juges des diverses cours ayant des fonctions semblables ».<sup>156</sup> Par conséquent, la recommandation 4 du rapport de la Commission Levitt était libellée comme suit :

La *Loi sur les juges* soit modifiée de manière à ce que les juges principaux des cours territoriales qui optent pour le statut de juge surnuméraire soient traités de la même façon en ce qui concerne la pension de retraite que les juges en chef des cours de première instance et d'appel qui optent pour le statut de juge surnuméraire.<sup>157</sup>

175. La recommandation 5 du rapport de la Commission Levitt prévoyait que :

La *Loi sur les juges* soit modifiée de sorte que la pension de retraite d'un ancien juge principal qui a quitté sa charge de juge principal pour exercer seulement celle d'un juge puîné, avec le traitement d'un juge puîné, soit calculée à partir du traitement d'un juge principal.<sup>158</sup>

---

<sup>155</sup> Réponse du gouvernement du Canada au rapport de la Commission d'examen de la rémunération des juges de 2007; recueil de documents du Gouvernement, onglet 16.

<sup>156</sup> Précité, note 15, au paragraphe 72.

<sup>157</sup> *Ibid*, page 27.

<sup>158</sup> *Ibid*, page 28.

- 51 -

176. Le gouvernement a accepté les recommandations 4 et 5 de la Commission Levitt, et les paragraphes 43(1) et 43(2) de la *Loi sur les juges* ont été modifiés en décembre 2012. Cependant, les modifications à la Loi n'avaient pas d'effet rétroactif.<sup>159</sup>

177. L'honorable Ted Richard a prétendu que la modification au paragraphe 43(1) devrait être rétroactive au 1<sup>er</sup> avril 2012, date d'entrée en vigueur des autres changements apportés dans la loi modificatrice de décembre 2012.<sup>160</sup>

178. Le gouvernement a accepté que « le paragraphe 43(2) de la *Loi sur les juges* soit modifié de manière à ce que l'honorable J.E. (Ted) Richard ait droit à une pension correspondant à son poste antérieur de juge principal de la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest »<sup>161</sup> et a convenu que la *Loi sur les juges* devrait également être modifié pour tenir compte de la situation d'un juge en chef ou d'un juge principal qui devient juge puîné d'un autre tribunal.<sup>162</sup>

179. Nous acceptons les recommandations de la Commission Block et de la Commission Levitt selon lesquelles les juges des différents tribunaux étant situés au même niveau devraient être traités de la même façon en ce qui concerne le traitement, les avantages et la pension et que la situation de l'honorable J.E. (Ted) Richard devrait être corrigée.

---

<sup>159</sup> Réponse du gouvernement à la Commission d'examen de la rémunération des juges de 2011, recueil des documents de la magistrature, onglet 10, paragraphe 2.

<sup>160</sup> L'article 217 de la loi modificatrice est entré en vigueur à la date de la sanction royale, le 14 décembre 2012.

<sup>161</sup> Mémoire du gouvernement, précité, note 35, au paragraphe 169.

<sup>162</sup> *Ibid*, au paragraphe 171. Nous notons, cependant, que la disposition pertinente de la *Loi sur les juges*, précitée, note 1, est le paragraphe 43(1), qui renvoie aux juges qui choisissent d'exercer leur charge à titre de juge surnuméraire, et non le paragraphe 43(2), qui renvoie aux juges en chef qui cessent d'exercer leurs fonctions de juge en chef « pour devenir simple juge ». Le paragraphe 43(2) ne renvoie pas aux juges surnuméraires.



## RECOMMANDATION 9

**La Commission recommande que :**

**La *Loi sur les juges* soit modifiée afin de prévoir que la pension de retraite du juge en chef ou du juge principal qui a cessé d'exercer ses fonctions pour devenir juge puîné d'un autre tribunal soit calculée en fonction du traitement de juge en chef et que les modifications apportées en 2012 aux paragraphes 43(1) et 43(2) s'appliquent rétroactivement au 1<sup>er</sup> avril 2012.**

### ALLOCATION DE DÉMÉNAGEMENT

180. L'honorable juge Robert P. Stack a déposé un mémoire, en date du 1<sup>er</sup> mars 2016. Il a siégé au Labrador à titre de seul juge de la Cour suprême y résidant, jusqu'à son transfert à St. John's en septembre 2013. Dans son mémoire, il a noté que, jusqu'à aujourd'hui, tous les juges nommés pour siéger au Labrador sont venus de Terre-Neuve et ont été de nouveau transférés à Terre-Neuve.<sup>163</sup>

181. En vertu de l'alinéa 40(1) c) de la *Loi sur les juges*, un juge de l'un des trois territoires qui s'établit dans une province ou un autre territoire a droit à une allocation de déménagement, sous réserve de certains critères reliés à la date du déplacement du juge par rapport à la date de son départ à la retraite. L'alinéa 40(1) d) de la Loi prévoit qu'une allocation de déménagement peut être versée au survivant ou à l'enfant d'un juge de l'un des trois territoires qui décède en exercice, si le survivant ou l'enfant vivait avec le juge au moment de son décès et qu'il déménage dans une période de deux ans suivant le décès.<sup>164</sup>

182. En raison de l'éloignement du Labrador et de la difficulté inhérente à recruter de bons candidats pour y siéger, le juge Stack fait valoir que les indemnités de déménagement prévues

---

<sup>163</sup> Mémoire du juge Robert P Stack aux paragraphes 1 et 2 [« mémoire Stack »].

<sup>164</sup> Précitée, note 1.

- 53 -

aux alinéas 40(1) c) et d) de la *Loi sur les juges* devraient s'appliquer aux déménagements entre le Labrador et Terre-Neuve.<sup>165</sup>

183. Le gouvernement a accepté « qu'une modification y soit apportée afin d'élargir le droit à l'allocation de déménagement comme elle est décrite au paragraphe 40(1) c) et f) [sic] pour les juges siégeant au Labrador ». <sup>166</sup>

184. Nous convenons que les déménagements entre le Labrador et Terre-Neuve équivalent aux déménagements d'une province à un territoire et que le juge du Labrador devrait avoir droit à une allocation de déménagement en vertu des alinéas 40(1) c) et (d) de la *Loi sur les juges*.

## RECOMMANDATION 10

**La Commission recommande que :**

**À compter du 1<sup>er</sup> avril 2016, la *Loi sur les juges* soit modifiée de façon à élargir le droit à l'allocation de déménagement décrite aux alinéas 40(1) c) et d) pour les juges siégeant au Labrador.**

## RÉMUNÉRATION DU JUGE EN CHEF DE LA COUR D'APPEL DE LA COUR MARTIALE

185. Des arguments écrits, en date du 24 février 2016, ont été déposés au nom de l'honorable B. Richard Bell, juge en chef de la Cour d'appel de la cour martiale du Canada. Le juge Bell a été nommé juge de la Cour fédérale et juge en chef de la Cour d'appel de la cour martiale du Canada, le 5 février 2015. Il exerce sa charge à la Cour d'appel de la cour martiale sur une base permanente et non ponctuelle. Par conséquent, il demande une rémunération et des allocations équivalentes aux autres juges en chef de cours supérieures au Canada.<sup>167</sup>

---

<sup>165</sup> Mémoire Stack, précité, note 164, aux paragraphes 1 et 2.

<sup>166</sup> Mémoire de réplique du gouvernement, précité, note 27 au paragraphe 12.

<sup>167</sup> Mémoire du juge en chef B. Richard Bell, aux paragraphes 2 et 12.

- 54 -

186. Le juge en chef de la Cour d'appel de la cour martiale est actuellement rémunéré comme un juge de la Cour fédérale et a droit à l'indemnité de représentation prévue à l'article 27 de la *Loi sur les juges*. Le juge en chef Bell est le seul membre du Conseil canadien de la magistrature et le seul juge en chef d'un tribunal visé par la *Loi sur le Service administratif des tribunaux judiciaires* à être rémunéré comme les juges puînés. L'avocat du juge en chef Bell a fait valoir que ses fonctions et responsabilités sont équivalentes à celles des autres juges en chef de cours supérieures au Canada.<sup>168</sup>

187. Le gouvernement a proposé que le juge en chef de la Cour d'appel de la cour martiale ait droit au même traitement annuel que les autres juges en chef et que, advenant qu'il quitte sa charge de juge en chef pour exercer celle d'un juge puîné, il ait droit, au moment de sa retraite, à une pension déterminée en fonction du traitement du juge en chef.<sup>169</sup>

188. Comme dans le cas des juges principaux des territoires, nous convenons que le juge en chef de la Cour d'appel de la cour martiale, qui se situe au même niveau que les juges en chef d'autres cours supérieures, devrait avoir droit à la même rémunération et aux mêmes indemnités que les autres juges en chef.

## RECOMMANDATION 11

**La Commission recommande que :**

**Les modifications nécessaires soient apportées à la loi, effectif le 1<sup>er</sup> avril 2016, afin que le juge en chef de la Cour d'appel de la cour martiale du Canada ait droit à la même rémunération et aux mêmes indemnités que les autres juges en chef de cours supérieures, ce qui comprend la pension calculée en fonction du traitement de juge en chef, dans le cas où il ou elle a quitté sa charge pour occuper le poste de juge puîné.**

---

<sup>168</sup> *Ibid*, aux paragraphes 13 à 20.

<sup>169</sup> Mémoire de réplique du gouvernement, précité, note 27, au paragraphe 125.

**CRÉDIT DE PENSION POUR UN JUGE DE COUR PROVINCIALE NOMMÉ À UNE COUR SUPÉRIEURE**

189. L'honorable Leonard S. Mandamin a déposé des observations écrites, en date du 8 mars 2016.<sup>170</sup> Avant sa nomination de juge de la Cour fédérale, le 27 avril 2007, M. le juge Mandamin avait siégé pendant sept ans comme juge de la Cour provinciale de l'Alberta, de 1999 à 2007.<sup>171</sup>

190. Le juge Mandamin nous a proposé de recommander que les juges des cours provinciales étant nommés à des cours supérieures puissent transférer leurs années de service d'un régime de pension provincial au régime de pension des juges en vertu de la *Loi sur les juges*. Il a soutenu que l'impossibilité de transférer les années de service accumulées représente un obstacle important pour les juges des cours provinciales qui souhaiteraient poser leur candidature à une cour supérieure. Le juge Mandamin, qui est lui-même un juge autochtone, a également fait valoir que cette situation nuit tout particulièrement à la nomination de juges autochtones chevronnés de cours provinciales aux cours supérieures.<sup>172</sup>

191. Le gouvernement a reconnu l'importance de recruter des juges autochtones, ainsi que des juges issus d'autres populations minoritaires, pour que la magistrature fédérale soit le reflet de la diversité canadienne.<sup>173</sup> Cependant, il a expliqué que le fait de permettre le transfert du droit à pension nécessiterait non seulement des modifications importantes à la *Loi sur les juges*, mais également des « [...] modifications coordonnées aux différentes lois et aux différents règlements des provinces et territoires en matière de pension des juges afin de garantir leur uniformité ». <sup>174</sup>

192. Le gouvernement a néanmoins déclaré qu'il étudierait toute recommandation que la présente Commission pourrait formuler sur la question, tout en précisant que d'autres moyens

---

<sup>170</sup> Mémoire de l'honorable Leonard S Mandamin.

<sup>171</sup> *Ibid.*

<sup>172</sup> *Ibid.*

<sup>173</sup> Mémoire de réplique du gouvernement, précité, note 27, au paragraphe 127.

<sup>174</sup> *Ibid.*, aux paragraphes 128, 131.

- 56 -

politiques seraient vraisemblablement mieux en mesure de répondre au besoin d'assurer une plus grande diversité au sein de la magistrature et d'encourager les candidatures autochtones.<sup>175</sup>

193. Nous sommes sensibles à la question du transfert de la pension et à l'effet dissuasif qu'il peut avoir sur les juges des cours provinciales qui souhaiteraient siéger à des cours supérieures. Nous estimons qu'il serait pertinent d'étudier la question. Cependant, comme nous n'avons été saisis d'aucune proposition détaillée relativement à la modification du régime de pension des juges et comme l'Association et le Conseil n'ont émis aucun commentaire, il serait prématuré pour nous de formuler une recommandation en faveur de la modification du régime fédéral de pension des juges.

## RECOMMANDATION 12

**La Commission recommande que :**

**Le gouvernement étudie si le transfert des prestations de retraite des juges provinciaux au régime fédéral de pension des juges peut être effectué, afin de supprimer un obstacle possible à la candidature de juges de cours provinciales pour siéger aux cours supérieures, tout en préservant la sécurité financière des juges de nomination fédérale.**

---

<sup>175</sup> *Ibid*, au paragraphe 132.

## CHAPITRE 5 — QUESTIONS LIÉES AU PROCESSUS

### NOMINATION DES COMMISSAIRES

194. L'Association et le Conseil ont soulevé ce qu'ils ont décrit comme étant des questions liées au processus. La première de ces questions entoure leur plainte concernant la nomination initiale proposée par le gouvernement en vue de la présente Commission.

195. Au cœur de cette question était la nomination d'un sous-ministre de la Justice à la retraite qui, selon la compréhension de l'Association et du Conseil, avait participé directement à la représentation du gouvernement devant la Commission Levitt et à d'autres discussions bilatérales avec des représentants de la magistrature.<sup>176</sup>

196. L'Association et le Conseil ont répété qu'ils ne remettaient pas en question le professionnalisme ni l'intégrité du candidat en question.<sup>177</sup> Nous sommes du même avis.

197. Lorsque l'Association et le Conseil ont émis des réserves à l'égard de la nomination proposée, le candidat a lui-même décidé de se retirer.

198. Le gouvernement a demandé de retirer certains paragraphes du mémoire principal de l'Association et du Conseil renvoyant à cette question.<sup>178</sup>

199. Le 22 mars 2016, nous avons rendu une décision motivée rejetant la requête du gouvernement.<sup>179</sup>

---

<sup>176</sup> Mémoire de l'Association et du Conseil, précité, note 28, aux paragraphes 46 à 49.

<sup>177</sup> Voir à titre d'exemple la décision concernant l'objection, précitée, note 23 au paragraphe 1.

<sup>178</sup> Objection du gouvernement aux paragraphes 46 à 49 et à la pièce B du mémoire principal de la magistrature.

<sup>179</sup> Précitée, note 23.

- 58 -

200. L'Association et le Conseil ne nous ont pas demandé de formuler une recommandation officielle, mais ils souhaitent que nous émettions des directives concernant le processus de nomination pour le futur.<sup>180</sup>

201. Nous considérons que la question, peu importe son fondement, s'est corrigée d'elle-même à l'étape des nominations et nous ne voyons aucune utilité à nous pencher plus longuement sur la question. Par conséquent, nous ne formulerons aucune recommandation.

## DÉLAIS

202. En vertu du paragraphe 26(2) de la *Loi sur les juges*, la Commission doit commencer son enquête le 1<sup>er</sup> octobre 2015 et soumettre son rapport contenant ses recommandations dans les neuf mois suivants la date de commencement.<sup>181</sup>

203. L'enquête de la Commission a été retardée en raison de l'élection générale de 2015. Les décrets de nomination des commissaires ont été émis le 15 décembre 2015. À ce retard, s'est ajoutée la difficulté pour les avocats du gouvernement d'obtenir des instructions si peu de temps après l'élection d'un nouveau gouvernement, ce qui a compromis le délai de neuf fois pour terminer le rapport.

204. Bien que le paragraphe 26(5) de la *Loi sur les juges* permette au gouvernement en conseil, sur demande de la Commission, de prolonger le délai pour le dépôt du rapport, l'octroi d'une prolongation ne corrige pas le retard en ce qui concerne l'établissement de la Commission et la non-conformité au paragraphe 26(2) de la *Loi sur les juges* en résultant.<sup>182</sup>

---

<sup>180</sup> Mémoire de l'Association et du Conseil, précité, note 28, au paragraphe 48;

<sup>181</sup> Précitée, note 1.

<sup>182</sup> *Ibid.*

- 59 -

205. L'Association et le Conseil ont indiqué que, « [V] u la confluence actuelle de la date du début des travaux de la Commission [...] et de la période électorale à date fixe prévue dans la *Loi électorale du Canada*, ce problème se posera vraisemblablement aussi en octobre 2019 ». <sup>183</sup>

206. L'Association et le Conseil nous ont demandé de recommander que, même en période électorale, le gouvernement soit tenu de se conformer à la Loi et de constituer les futures commissions le 1<sup>er</sup> octobre de l'année pertinente. <sup>184</sup>

207. Le gouvernement s'est penché sur les questions soulevées du fait que l'élection a coïncidé avec le début prévu des travaux de la Commission, mais ne nous a pas soumis de recommandation précise à étudier. <sup>185</sup>

208. Nous avons examiné les exigences rattachées à une année électorale. Cependant, le mandat de la Commission quadriennale est prescrit par la Constitution et par la Loi, et il faut s'y conformer.

209. Le gouvernement doit étudier d'autres solutions, comme :

- a) Rajuster automatiquement la période quadriennale en fonction d'une période fixe en vue d'une élection générale;
- b) Exiger que le gouvernement nomme une commission, même en période électorale;
- c) Modifier les délais prévus dans la *Loi sur les juges* pour tenir compte de la tenue d'une élection.

---

<sup>183</sup> Mémoire de l'Association et du Conseil, précité, note 28, au paragraphe 44.

<sup>184</sup> Voir à titre d'exemple *ibid* aux paragraphes 44 et 45.

<sup>185</sup> Mémoire de réplique du gouvernement, précité, note 27, au paragraphe 11.



- 60 -

210. Il ne s'agit pas de solutions faciles à mettre en application étant donné qu'il est impossible de prédire la durée d'une campagne électorale ou la date de déclenchement d'une élection.

### RECOMMANDATION 13

**La Commission recommande que :**

**Le gouvernement étudie des moyens d'assurer que les délais prévus au paragraphe 26(2) de la *Loi sur les juges* soient respectés conformément aux directives émises par la Cour suprême du Canada.**

#### FRAIS ASSOCIÉS AUX REQUÊTES

211. Dans leur argumentation orale, l'Association et le Conseil ont fait état de la longueur et de la complexité accrue du processus de la Commission attribuables aux requêtes préliminaires du gouvernement.

212. L'avocat de l'Association et du Conseil a déclaré qu'il ne demandait pas une modification de l'article 26.3 de la *Loi sur les juges*, mais a proposé une autre forme de remboursement. La notion était plutôt vague.

213. L'article 26.3 de la *Loi sur les juges* prévoit un remboursement adéquat des frais de représentation associés à la participation à l'enquête de la Commission.<sup>186</sup>

214. Nous ne croyons pas qu'une autre forme de remboursement pour les frais de représentation soit justifiée à l'heure actuelle.

---

<sup>186</sup> Précitée, note 1.

## **COOPÉRATION ET COLLABORATION ENTRE LES PARTIES**

215. Les questions relatives au processus contenues dans le mémoire de l'Association et du Conseil gravitaient autour de l'idée que le gouvernement ne respecte pas le processus de la Commission ou ses recommandations.

216. Nous avons pris connaissance des commentaires de la Commission Levitt au sujet de la nécessité d'avoir un processus de nature moins contradictoire. Cependant, nous avons été impressionnés par le niveau de coopération dont ont fait preuve les parties, plus particulièrement l'Association et le Conseil et le gouvernement.

217. Ces parties ont, par exemple, consenti à ce que leurs actuares se consultent afin de comprendre les différences entre leurs positions respectives quant à la valeur courante de la pension des juges.

218. Nous souscrivons aux commentaires de la Commission Levitt selon lesquels les parties devraient, dans la mesure du possible, collaborer et coopérer en ce qui concerne le processus et leur réaction aux recommandations.<sup>187</sup>

219. Nous ne jugeons pas qu'il y ait lieu de formuler une recommandation autre que d'encourager les parties à continuer à coopérer et à collaborer dans la mesure du possible.

---

<sup>187</sup> Précité, note 15, aux paragraphes 112-117.

## CHAPITRE 6 – ÉTUDES À VENIR

### ÉTUDE SUR LES REVENUS AVANT LA NOMINATION

220. Le gouvernement a déposé une requête préliminaire devant la Commission nous demandant de mener une étude sur les revenus avant la nomination des juges en fonction nommés par le gouvernement fédéral entre 2004 et 2014.<sup>188</sup> Il a fait valoir que les données seraient pertinentes pour une question centrale sur laquelle doit se pencher la Commission, à savoir si le traitement des juges est satisfaisant pour recruter les meilleurs candidats pour la magistrature, et qu'elles auraient une très grande valeur probante.<sup>189</sup>

221. Après avoir entendu les parties, nous avons rendu une décision, le 18 février 2016, en refusant d'ordonner ou de demander la tenue d'une telle étude à ce stade préliminaire.<sup>190</sup> Nous n'avons pas écarté la possibilité que la demande soit étudiée de manière plus détaillée dans le cadre de l'enquête exhaustive.

222. Par la suite, le gouvernement a demandé de nouveau qu'une étude sur les revenus avant la nomination des juges soit menée durant la période quadriennale, et l'Association et le Conseil ont maintenu leur opposition à la demande.<sup>191</sup>

223. Dans le cadre du présent processus de la Commission, l'Agence du revenu du Canada a produit des données sur le revenu des avocats autonomes aux fins du comparateur dont il est question au chapitre 2 du rapport.

---

<sup>188</sup> Mémoire du gouvernement du Canada concernant la proposition d'une étude sur les revenus avant la nomination.

<sup>189</sup> *Ibid*, au paragraphe 1. Et voir le mémoire du gouvernement, précité, note 35, aux paragraphes 135 à 138 et 174 à 176.

<sup>190</sup> Précité, note 22.

<sup>191</sup> Voir à titre d'exemple, la réplique du gouvernement, précitée, note 27, au paragraphe 55; la réplique de l'Association et du Conseil, précitée, note 51, aux paragraphes 97 et 98.

224. Le gouvernement a demandé à la Commission d'obtenir, pendant la période quadriennale, les revenus complets des avocats autonomes avant nomination en vue du prochain processus quadriennal.

225. La Commission Block a refusé un échantillon ponctuel du revenu avant la nomination des personnes nommées parce qu'elle n'estimait pas que cela était « particulièrement utile pour déterminer si les traitements des juges sont satisfaisants ». <sup>192</sup> Elle a conclu que ce type d'étude ne permettrait pas de savoir « si les traitements des juges dissuadent d'excellents candidats qui se trouvent aux niveaux supérieurs des échelles de revenus dans le secteur privé de poser leur candidature pour une nomination à la magistrature ». <sup>193</sup>

226. Toutefois, la Commission Block a conclu qu'il serait utile de se pencher sur la question de savoir si les traitements des juges dissuadent d'excellents candidats qui se trouvent aux niveaux supérieurs des échelles de revenus dans le secteur privé de poser leur candidature pour une nomination à la magistrature. Idéalement, cette information serait obtenue au moyen d'un sondage ciblé auprès de personnes qui se trouvent à l'extrémité supérieure de l'échelle de revenu et qui peuvent objectivement être identifiées comme les meilleurs candidats potentiels pour une nomination judiciaire. La Commission Block a incité le gouvernement, ainsi que l'Association et le Conseil, à tenir des consultations sur la conception et l'exécution d'une étude de ce genre, afin de garantir que les futures commissions bénéficient de renseignements qui, de l'avis des deux parties, sont fiables et utiles. <sup>194</sup>

227. À l'étape des requêtes préliminaires et des observations formelles, tant l'Association et le Conseil que les protonotaires se sont opposés à une recommandation concernant l'étude sur les revenus avant nomination. <sup>195</sup> L'Association et le Conseil ont fait valoir que l'étude serait sans

---

<sup>192</sup> Précité, note 14, au paragraphe 90.

<sup>193</sup> *Ibid.*

<sup>194</sup> *Ibid.*

<sup>195</sup> Réponse des Protonotaires de la Cour fédérale à la soumission du Gouvernement du Canada sur l'étude sur les revenus avant nomination; réponse de l'Association canadienne des juges des cours supérieures et du Conseil canadien de la magistrature à la soumission du Gouvernement du Canada sur l'étude sur les revenus avant nomination; mémoire de réplique de l'Association et du Conseil, précité, note 51, aux paragraphes 97 et 98.

- 64 -

pertinence, servirait des intérêts individuels et serait de nature incomplète. Ils ont invoqué le témoignage de Sandra Haydon, qui a déclaré qu'une étude de ce type ne serait ni fiable, ni utile pour la Commission. Elle a également affirmé que le revenu d'un candidat nommé dépend fortement du contexte et ne permet pas de prédire de manière juste ou raisonnable les revenus futurs, en se basant sur une profession fondamentalement différente.<sup>196</sup>

228. Aux termes du paragraphe 26(1.1) de la *Loi sur les juges*, la Commission doit tenir compte du besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature. Un revenu élevé peut être indicateur d'une candidature d'exception, mais il pourrait être utile pour le processus quadriennal que des données objectives soient recueillies dans le cadre d'une forme acceptée d'étude sur les avocats en pratique privée gagnant des revenus élevés, comme décrit au paragraphe 90 du rapport de la Commission Block.

229. Les revenus avant nomination de ceux qui acceptent une nomination ne nous en apprennent pas beaucoup sur les raisons pour lesquels d'autres personnes dignes d'intérêt n'ont pas soumis leur candidature et ne nous disent pas si ces raisons sont reliées à une baisse notable du revenu en acceptant une nomination à la magistrature.

230. À l'instar de la Commission Block, nous croyons qu'une étude de ce type devrait se faire au moyen d'un sondage ciblé auprès de personnes qui se trouvent à l'extrémité supérieure de l'échelle de revenu et qui pourraient objectivement être désignées comme les meilleurs candidats potentiels pour une nomination judiciaire. Il serait utile de relier cette information à une analyse visant à déterminer si le nombre de personnes qui ont un revenu élevé et qui sont nommées juges augmente ou diminue avec le temps.

231. Le gouvernement et l'Association et le Conseil devraient se consulter relativement à la conception et à l'exécution d'une étude de ce type pour faire en sorte que les futures

---

<sup>196</sup> Mémoire de réplique de l'Association et du Conseil, *ibid* au paragraphes 97-98.

- 65 -

commissions puissent profiter de renseignements utiles recueillis d'une manière convenue par les parties.

232. Comme les parties doivent se consulter et en arriver à une entente sur la méthode, nous ne formulerons pas de recommandation officielle à ce stade.

### **ÉTUDE SUR LA QUALITÉ DE VIE**

233. Le gouvernement a proposé que la présente Commission mène une étude sur la qualité de vie pendant la période quadriennale afin de se pencher sur les aspects intangibles de la vie judiciaire qui sont susceptibles d'influer sur la décision de se porter candidat à la magistrature.<sup>197</sup>

234. Le gouvernement a expliqué qu'il pourrait être utile pour les travaux de la Commission de comprendre les motivations autres que pécuniaires pour accepter une nomination à la magistrature.<sup>198</sup>

235. L'Association et le Conseil ont répondu que la Commission examine le traitement et les avantages, non pas la qualité de la vie. Ils ont invoqué l'avis de M<sup>me</sup> Haydon selon lequel une telle étude est sans précédent dans le cadre de l'examen de la rémunération. Ce type d'étude porterait sur des questions de motivation personnelle qui ne cadrent pas avec un exercice d'établissement de la rémunération.<sup>199</sup>

236. En conclusion, l'Association et le Conseil ont fait remarquer que le gouvernement n'avait fourni aucune précision sur l'étude proposée.<sup>200</sup>

---

<sup>197</sup> Mémoire du gouvernement, précité, note 35, aux paragraphes 173, 177 à 179.

<sup>198</sup> *Ibid*, aux paragraphes 177 et 178.

<sup>199</sup> Mémoire de réplique de l'Association et du Conseil, précité, note 51, au paragraphe 104.

<sup>200</sup> *Ibid*, au paragraphe 100.

- 66 -

237. Nous ne disposons pas de suffisamment d'information pour formuler une recommandation.

238. Nous constatons cependant que le type d'étude décrite dans le rapport de la Commission Block en réponse à la demande d'une étude sur les revenus avant nomination pourrait englober certains aspects intangibles examinés dans une étude sur la qualité de la vie.

239. En définitive, la question de savoir si cela serait d'une plus grande utilité pour le gouvernement afin de désigner des candidats, par opposition à déterminer le caractère satisfaisant de la compensation judiciaire, devra être examinée ultérieurement.

## CHAPITRE 7 – CONCLUSION

240. Les Canadiens et les Canadiennes peuvent, à juste titre, être fiers du calibre exceptionnel des juges de leur pays. La magistrature joue un rôle important aux fins de la protection de la liberté personnelle et de la règle de droit, sur lesquelles notre mode de vie repose en grande partie. Dans le cadre de notre enquête, nous avons très sérieusement tenu compte du rôle majeur de la rémunération des juges pour préserver l'indépendance judiciaire et la qualité de la magistrature. Nous nous sommes appliqués avec diligence à la tâche afin de déterminer si cette rémunération est satisfaisante afin de répondre aux critères prévus par la *Loi sur les juges*.

241. Nos recommandations représentent nos points de vue réfléchis et unanimes sur ce qui sert le mieux l'intérêt public en ce qui a trait à la rémunération et aux avantages des juges pendant la présente période quadriennale.

242. Les mémoires de grande qualité et les témoignages d'expert nous ayant été présentés par l'ensemble des parties ont grandement étayé nos efforts et ont été d'une aide précieuse pour nous permettre d'en arriver à nos conclusions. Nous avons été encouragés par le niveau de collaboration dont ont fait preuve les parties dans le cadre du processus, même lorsqu'ils avaient des opinions divergentes. Nous les en félicitons et nous espérons que cet esprit de coopération se poursuivra dans le futur.

243. À l'instar des commissions précédentes, nous insistons sur l'importance de préserver l'intégrité du processus quadriennal. Le gouvernement doit répondre de manière vigoureuse et opportune au processus de la Commission quadrénniale afin de protéger cette intégrité, ainsi que la confiance de la magistrature à l'égard du processus.





---

Gil Rémillard  
Président



---

Margaret Bloodworth  
Commissaire



---

Peter Griffin  
Commissaire

## CHAPITRE 8 – LISTE DES RECOMMANDATIONS

La Commission recommande que :

1. Le traitement des juges continue d'être rajusté annuellement en fonction de l'indice de l'ensemble des activités économiques, conformément à la *Loi sur les juges*.
2. À compter du 1<sup>er</sup> avril 2016, le traitement des juges puînés de nomination fédérale, y compris l'indexation prévue par la loi, soit fixé à 314 100 \$.
3. Aucun écart de traitement ne soit accordé aux juges puînés des cours d'appel.
4. Les écarts de traitement soient maintenus pour le juge en chef du Canada, les juges de la Cour suprême du Canada et les juges en chef et les juges en chef adjoints des cours de première instance et des cours d'appel.

À compter du 1<sup>er</sup> avril 2016, le traitement des juges, y compris l'indexation prévue par la loi, soit fixé comme suit :

### Cour suprême du Canada :

Juge en chef	403 800 \$
Juges puînés	373 900 \$

### Cour d'appel fédérale et cours d'appel des provinces et territoires :

Juges en chef	344 400 \$
Juges en chef adjoints	344 400 \$
Juges puînés	314 100 \$

### Cour fédérale, Cour de l'impôt et cours de première instance

Juges en chef	344 400 \$
Juges en chef associés et juges en chefs adjoints	344 400 \$
Juges principaux	344 400 \$
Juges puînés	314 100 \$

5. Le traitement des protonotaires de la Cour fédérale soit majoré, avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> avril 2016, à 80 % du traitement des juges de la Cour fédérale, ou 251 300 \$.
6. Le gouvernement du Canada et le juge en chef de la Cour fédérale du Canada envisagent la possibilité d'accorder aux protonotaires la possibilité d'exercer leur charge à titre surnuméraire en vertu de la *Loi sur les juges* ou de créer un programme de protonotaires principaux pour ceux qui sont admissibles à la retraite.
7. Les protonotaires aient droit à une indemnité non imposable de 3 000 \$ par année, avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> avril 2016, qui devrait servir au paiement des dépenses rattachées à leurs fonctions.
8. Les protonotaires aient droit au remboursement de 95 % de l'ensemble des frais engagés dans le cadre du processus de la présente Commission quadriennale. Ces frais seront évalués aux termes des *Règles des Cours fédérales* seulement en cas de besoin. Le gouvernement devrait envisager la modification de la *Loi sur les juges* afin de permettre l'évaluation de ces frais par la Cour supérieure de justice de l'Ontario, à Ottawa.
9. La *Loi sur les juges* soit modifiée afin de prévoir que la pension de retraite du juge en chef ou du juge principal qui a cessé d'exercer ses fonctions pour devenir juge puîné d'un autre tribunal soit calculée en fonction du traitement de juge en chef et que les modifications apportées en 2012 aux paragraphes 43(1) et 43(2) s'appliquent rétroactivement au 1<sup>er</sup> avril 2012.
10. À compter du 1<sup>er</sup> avril 2016, la *Loi sur les juges* soit modifiée de façon à élargir le droit à l'allocation de déménagement décrite aux alinéas 40(1)c) et d) pour les juges siégeant au Labrador.

**11. Les modifications nécessaires soient apportées à la loi, effectif le 1<sup>er</sup> avril 2016, afin que le juge en chef de la Cour d'appel de la cour martiale du Canada ait droit à la même rémunération et aux mêmes indemnités que les autres juges en chef de cours supérieures, ce qui comprend la pension calculée en fonction du traitement de juge en chef, dans le cas où il ou elle a quitté sa charge pour occuper le poste de juge puîné.**

**12. Le gouvernement étudie si le transfert des prestations de retraite des juges provinciaux au régime fédéral de pension des juges peut être effectué, afin de supprimer un obstacle possible à la candidature de juges de cours provinciales pour siéger aux cours supérieures, tout en préservant la sécurité financière des juges de nomination fédérale.**

**13. Le gouvernement étudie des moyens d'assurer que les délais prévus au paragraphe 26(2) de la *Loi sur les juges* soient respectés conformément aux directives émises par la Cour suprême du Canada.**

## ANNEXE A



Ministère de la Justice  
Canada

Department of Justice  
Canada

# Communiqué de presse

## Nominations à la Commission d'examen de la rémunération des juges

**Ottawa, le 18 décembre 2015** – L'honorable Jody Wilson-Raybould, ministre de la Justice et procureur général du Canada, a annoncé aujourd'hui la nomination de Margaret Bloodworth, Peter Griffin et Gil Rémillard à la Commission d'examen de la rémunération des juges. Ces nominations seront en vigueur jusqu'au 30 septembre 2019.

**Margaret Bloodworth** d'Ottawa est nommée membre par le gouvernement suivant la recommandation de la ministre de la Justice et procureur général du Canada.

Mme Bloodworth, native de Winnipeg, a obtenu son baccalauréat en droit de l'Université d'Ottawa et a été admise au barreau en 1979.

Mme Bloodworth a mené une brillante carrière de plus d'une trentaine d'années à la fonction publique fédérale. Elle a occupé des postes de direction au sein de nombreux ministères, dont celui de sousministre à Transports Canada, à la Défense nationale et à la Sécurité publique, et a été secrétaire associée du Cabinet et conseillère en sécurité nationale de 2006 jusqu'au moment de prendre sa retraite en 2008. Mme Bloodworth est membre de l'Ordre du Canada et a reçu plusieurs prix et distinctions, notamment le Prix pour services insignes de la fonction publique du Canada, ainsi que la médaille Vanier de l'Institut d'administration publique du Canada. Elle est agrégée supérieure à l'École supérieure d'affaires publiques et internationales de l'Université d'Ottawa.

**Peter Griffin** de Toronto est nommé membre suivant la recommandation de la magistrature.

M. Griffin a obtenu son baccalauréat en droit de l'école de droit de l'Université Queen's en 1977 et a été reçu au barreau en 1980.

M. Griffin est associé directeur chez Lenezner Slaght, une firme dont il est l'un des associés fondateurs. Il est largement reconnu comme l'un des meilleurs avocats plaidants au Canada, particulièrement dans les domaines des litiges commerciaux d'entreprise, des recours collectifs, des questions de valeurs mobilières, de l'insolvabilité et de la responsabilité professionnelle. Au cours des quelque 35 années qu'il a passées comme membre du milieu juridique de l'Ontario, il a plaidé devant les tribunaux de toutes les instances de la province et devant la Cour suprême du Canada. Président sortant de l'Advocates' Society, M. Griffin est aussi membre de l'American College of Trial Lawyers, où il siège comme président du comité pour l'Ontario. Il est

souvent conférencier dans le cadre de conférences et de programmes sur les questions juridiques, notamment sur les défis des litiges transfrontaliers.

**Gil Rémillard** de Montréal est nommé président suivant la proposition des deux autres membres de la Commission d'examen de la rémunération des juges.

M. Remillard a obtenu un baccalauréat en droit de l'Université d'Ottawa en 1968 et un doctorat en droit de l'Université de Nice en 1972. Tout au long sa longue carrière, M. Rémillard s'est distingué pour son travail dans le monde universitaire et dans la sphère publique. Il a été professeur à l'Université Laval pendant 13 ans avant de se tourner vers la politique. De 1985 à 1994, il a occupé divers postes au gouvernement du Québec, dont celui de ministre des Relations internationales, de ministre de la Sécurité publique et de ministre des Affaires intergouvernementales. À titre de ministre de la Justice, il était responsable de la mise en œuvre du nouveau Code civil du Québec. Membre de l'Ordre du Canada, M. Rémillard a reçu la Médaille du Barreau du Québec et a été invité par un certain nombre de gouvernements étrangers à participer à la réforme de leurs systèmes juridiques.

En vertu de la Loi sur les juges, est constituée à chaque période de quatre ans une Commission d'examen de la rémunération des juges chargée de déterminer si le traitement et les avantages des juges de nomination fédérale sont satisfaisants. La Commission est composée de trois membres, l'un étant nommé par la magistrature, l'autre par le ministre fédéral de la Justice et le président étant nommé par ces deux membres.

Pour en savoir plus sur la Commission d'examen de la rémunération des juges, visitez le site suivant : <http://www.quadcom.gc.ca/>.

-30-

## Contacts

- Relations avec les médias  
Ministère de la Justice  
(613) 957-4207

Date de modification : 2015-12-18

### **Gil Rémillard**

Gil Rémillard est avocat-conseil au cabinet Dentons à Montréal. Diplômé en philosophie, en science politique et économique et docteur en droit, Gil Rémillard a exercé ses compétences tant dans le domaine de l'enseignement que dans la pratique privée du droit et la politique. De 1973 à 1985, il est professeur à la Faculté de Droit de l'Université Laval et Conseiller auprès des gouvernements tant provincial que fédéral. De 1985 à 1994, il est ministre au Québec dans le gouvernement de Robert Bourassa.

Comme ministre de la Justice du Québec pendant plus de cinq ans, Gil Rémillard entre autre préside à la réalisation du nouveau Code Civil du Québec, en vigueur depuis le 1er janvier 1994. De 1994 à 2016, il est professeur à l'École Nationale d'Administration publique du Québec (ÉNAP) et avocat-conseil au cabinet Fraser Milner Casgrain devenu Dentons Canada S.E.N.C.R.L. De 2008 à 2011, il est Président du Conseil de l'Université de Sherbrooke. De 2009 à 2012, il est Secrétaire général du Comité bilatéral de l'Entente entre le Québec et la France en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles.

Il est membre de plusieurs conseils d'administration et préside le Forum économique international des Amériques. Il est aussi membre du conseil de l'Institut de Citoyenneté canadienne (ICC). Il a publié plusieurs ouvrages dont « Le fédéralisme Canadien », Tome I et II, et a été professeur invité dans plusieurs universités canadiennes et étrangères.

Gil Rémillard qui est lui-même dyslexique, encourage différents organismes favorisant l'aide aux enfants ayant des difficultés d'apprentissage.

**Margaret Bloodworth, C.M., LLB**

Margaret Bloodworth a été haute fonctionnaire fédérale, et notamment secrétaire associée du Cabinet et conseillère en matière de sécurité nationale auprès du premier ministre (de 2006 à 2008). Auparavant, elle a été la première sous-ministre de la Sécurité publique (de 2003 à 2006), sous-ministre de la Défense (de 2002 à 2003) et sous-ministre des Transports (de 1997 à 2002).

Elle est actuellement présidente des conseils d'administration du Conseil des académies canadiennes et de l'organisme Cornerstone Housing for Women, est vice-présidente et présidente du Comité de régie et de mise en candidature de la Fondation canadienne pour l'innovation et est membre du conseil d'administration de la Fondation communautaire d'Ottawa dont elle préside le Comité des subventions. Elle est aussi professeure en résidence honoraire de l'École d'affaires publiques et internationales de l'Université d'Ottawa.

En plus d'être membre de l'Ordre du Canada, elle a reçu la médaille du Barreau du Haut-Canada, le Prix pour services insignes de la fonction publique du Canada, la Médaille Vanier de l'Institut d'administration publique du Canada, des diplômes honorifiques de l'Université de Winnipeg et de l'Université Carleton, un diplôme honorifique du Collège de la Garde côtière canadienne et est membre fondatrice de la Société honorifique de common law de l'Université d'Ottawa.

Elle est diplômée de l'Université de Winnipeg et de l'Université d'Ottawa et a été reçue au barreau de l'Ontario en 1979.



### **Peter Griffin**

Peter Griffin est associé directeur du cabinet Lenczner Slaght. Sa pratique dans le domaine des affaires civiles est principalement axée sur les recours collectifs, les différends commerciaux, les litiges d'actionnaires et relatifs aux abus, les litiges en matière d'insolvabilité, les litiges en matière de valeurs mobilières, les questions de vérification et de comptabilité, ainsi que les affaires de responsabilité professionnelle.

M. Griffin a obtenu en 1977 un baccalauréat en droit (LL.B.) de l'Université Queen's. Il a été reçu au barreau de l'Ontario en 1980.

M. Griffin a été reconnu comme l'un des 500 plus grands avocats au Canada dans le *Lexpert / American Lawyer Guide* en matière de recours collectifs, de litiges de sociétés commerciales, de litiges relatifs à la responsabilité des dirigeants et des administrateurs, et de litiges en matière de valeurs mobilières. M. Griffin a été reconnu par le *Lexpert Guide* comme étant l'un des 100 avocats les plus innovateurs du Canada.

Récemment, M. Griffin a été choisi comme l'un des 25 avocats les plus influents du Canada de l'année 2014 par le *Canadian Lawyer Magazine*.

Sa vaste expérience et son engagement dans les dossiers d'actualité l'ont amené à participer de façon soutenue aux activités d'écoles de droits et de programmes d'éducation permanente de la province.

M. Griffin a été président de l'*Advocates Society* en 2012-2013. Il est membre de l'*American College of Trial Lawyers* et président du Comité de l'Ontario du Collège.

**ANNEXE B**

*Commission d'examen de la  
rémunération des juges*



*Judicial Compensation and  
Benefits Commission*

**AVIS**

La Commission d'examen de la rémunération des juges a été établie en 1999 afin d'examiner tous les quatre ans si le traitement et les autres prestations payables aux juges de nomination fédérale en vertu de la *Loi sur les juges* sont satisfaisants, et si les avantages sont généralement appropriés. Pour les fins de l'étude de la Commission, une modification a été apportée à la *Loi* en 2014, selon laquelle les protonotaires de la Cour fédérale sont réputés juges. Selon la *Loi*, la Commission remet un rapport faisant état de ses recommandations au ministre de la Justice, qui donne suite au rapport au plus tard quatre mois après l'avoir reçu.

La Commission invite toute personne intéressée à soumettre un mémoire sur les sujets que la Commission a pour mission d'examiner. Les mémoires, écrits dans l'une ou l'autre des langues officielles, devront parvenir à la Commission, de préférence en format électronique, à l'adresse suivante : [info@quadcom.gc.ca](mailto:info@quadcom.gc.ca). Une copie papier des mémoires sera également acceptée au bureau de la Commission, situé au 99, rue Metcalfe, 8<sup>ième</sup> étage, Ottawa (Ontario), K1A 1E3. En outre, quiconque désire aussi être entendu dans le cadre d'une audience publique prévue à Ottawa doit en aviser la Commission lors du dépôt de son mémoire.

Le gouvernement du Canada a avisé la Commission qu'il tient à soulever une question préliminaire concernant la demande d'une étude sur les revenus avant la nomination. Les protonotaires de la Cour fédérale soulèvent comme question préliminaire leur demande d'indemnité à cent pour cent des frais liés à leur participation à l'enquête. En conséquence, l'échéancier suivant est établi :

- 19 janvier 2016 - date limite pour le dépôt de mémoires sur les questions préliminaires
- 20 janvier 2016 - date limite pour le dépôt d'avis de question extraordinaire
- 29 janvier 2016 - date limite pour le dépôt de répliques sur les questions préliminaires
- 8 février 2016 14 h 30 HNE - téléconférence si nécessaire à propos des questions préliminaires
- 29 février 2016 - date limite pour le dépôt des mémoires du gouvernement, des juges et des protonotaires
- 11 mars 2016 - date limite pour le dépôt des mémoires des autres parties
- 29 mars 2016 - date limite pour le dépôt des répliques
- 5 et 6 avril 2016 - audiences publiques à Ottawa

Rapport final et recommandations de la Commission d'examen de la rémunération des juges,  
30 juin 2016

---

Tous les mémoires reçus par la Commission seront affichés sur son site web à l'adresse  
[www.comquad.gc.ca](http://www.comquad.gc.ca).

***Président***  
Gil Rémillard

***Commissaires***  
Margaret Bloodworth  
Peter Griffin

***Directrice générale***  
Louise Meagher

## ANNEXE C

Communiqué de presse



Commission d'examen de la  
rémunération des juges

Judicial Compensation and  
Benefits Commission

# Début de l'enquête de la cinquième Commission quadriennale d'examen de la rémunération des juges

---

Ottawa (Ontario) – 25 janvier 2016

La cinquième Commission quadriennale d'examen de la rémunération des juges a entrepris son enquête sur le caractère adéquat de la rémunération et autres avantages pécuniaires versés aux juges de nomination fédérale et aux protonotaires de la Cour fédérale. La Commission accueille avec plaisir les commentaires du public. Un avis énonçant les échéances de dépôt et des directives à l'intention des parties qui désirent envoyer des mémoires se trouve dans le site Web de la Commission à [www.quadcom.gc.ca](http://www.quadcom.gc.ca)

## Quelques faits

- L'enquête a lieu tous les quatre ans en vertu de l'article 26 de la *Loi sur les juges*.
- La première Commission quadriennale a été établie en septembre 1999, suivie de Commissions en 2003, 2007 et 2011. Ceci est la cinquième Commission.
- La Commission est composée de trois membres nommés par décret du gouvernement en conseil. Le premier est proposé par la magistrature, et dans le cas de cette Commission il s'agit de M. Peter Griffin. Le deuxième membre est proposé par le ministre de la Justice et procureur général du Canada. Dans le cas présent, il s'agit de Mme Margaret Bloodworth. Les deux personnes ainsi nommées proposent un nom pour le poste de président de la Commission; la présidence de la Commission a ainsi été assumée par Me Gil Rémillard.
- Dans l'exercice de son enquête, la Commission étudie les diverses soumissions qui lui sont présentées tout en tenant compte des facteurs suivants :
  1. l'état de l'économie au Canada, y compris le coût de la vie ainsi que la situation économique et financière globale du gouvernement;
  2. le rôle de la sécurité financière des juges dans la préservation de l'indépendance judiciaire;
  3. le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature;
  4. tout autre facteur objectif qu'elle considère pertinent.

- Selon la *Loi sur les juges*, la Commission remet un rapport faisant état de ses recommandations au ministre de la Justice du Canada, qui donne suite au rapport au plus tard quatre mois après l'avoir reçu.

- 30 -

## Contact

Louise Meagher  
Directrice générale  
Commission d'examen de la rémunération des juges  
613-992-5446  
[louise.meagher@quadcom.gc.ca](mailto:louise.meagher@quadcom.gc.ca)

Recherche d'information connexe par mot-clés

[Commission d'examen de la rémunération des juges](#) [Droit](#)

Date de modification : 2016-01-25

**ANNEXE D**

***Judicial Compensation  
and Benefits Commission***



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

99 Metcalfe Street  
Ottawa, Ontario K1A 1E3

**Chairperson/Président**  
Gil Rémillard

**Members/Membres**  
Margaret Bloodworth  
Peter Griffin

**Executive Director/Directrice exécutive**  
Louise Meagher

Tel./Tél. : 613-995-5300  
e-mail/courriel : info@quadcom.gc.ca

**Décision concernant les questions préliminaires : Étude sur les revenus avant la nomination et frais de représentation des protonotaires**

**18 février 2016**

Gil Rémillard (président); Margaret Bloodworth (commissaire); Peter Griffin (commissaire)

**Étude sur les revenus avant la nomination** : L'avocat de la procureure générale du Canada a demandé à la Commission d'étudier la question des revenus avant la nomination des juges saisis qui ont été nommés entre les années 2004 et 2014 par le gouvernement fédéral suivant une méthode qui sera établie par la Commission de concert avec les parties et l'Agence du revenu du Canada. L'Agence du revenu du Canada serait chargée par la Commission de fournir les renseignements demandés en conformité avec cette méthode. Les parties conviennent qu'il faudrait de deux à quatre mois pour s'acquitter complètement de cette tâche.

La Commission a reçu des mémoires écrits des avocats de la procureure générale, de l'Association canadienne des juges des cours supérieures et du Conseil canadien de la magistrature et de l'avocat des protonotaires de la Cour fédérale du Canada.

**Frais de représentation des protonotaires** : L'avocat des protonotaires a demandé que la Commission recommande sur-le-champ que les protonotaires se fassent rembourser complètement leurs frais de représentation en ce qui concerne le processus de la Commission.

La Commission a reçu des mémoires écrits de l'avocat des protonotaires et de l'avocat de la procureure générale.

Rapport final et recommandations de la Commission d'examen de la rémunération des juges,  
30 juin 2016

---

La Commission a tenu une conférence téléphonique le 8 février 2016 pour prendre connaissance des arguments de vive voix des avocats relativement aux deux demandes et a pris sa décision en délibéré.

La Commission a examiné avec soin les arguments écrits et oraux des avocats sur les deux questions et après en avoir mûrement délibéré, elle a décidé ce qui suit :

**En ce qui concerne l'étude sur les revenus avant la nomination**, la Commission n'est pas prête à effectuer ou à ordonner une telle étude à l'heure actuelle pour les raisons suivantes :

1. À ce stade, la Commission a reçu une indication préliminaire des questions qu'elle devra examiner. Elle n'a pas encore obtenu les arguments et les mémoires détaillés en conformité avec le calendrier établi ou tenu les audiences formelles qui permettront à la Commission de se concentrer sur les prises de position exactes de la procureure générale, de la magistrature, des protonotaires ou d'autres parties, ainsi que les arguments et leur soutien probant. Il serait actuellement prématuré de commander une telle étude.
2. En l'absence d'un ensemble complet d'arguments et d'un dossier, les avantages d'une telle étude ne sont pas établis à la lumière de ce qui nous est soumis.
3. En raison du retard afférent à une telle procédure, la Commission sera inéluctablement incapable de faire rapport à la ministre de la Justice dans les délais fixés par les dispositions de la *Loi sur les juges*. Si la ministre de la Justice doit se faire demander d'autoriser un délai de présentation de son rapport, la Commission doit obtenir une justification plus claire à cet effet que la justification actuelle.

Par conséquent, la Commission refuse d'ordonner ou de demander une étude sur les revenus avant la nomination à ce stade de ses délibérations.

**En ce qui concerne les frais de représentation des protonotaires**, la Commission n'est pas prête à formuler une telle recommandation à ce stade.

L'avocat des protonotaires a soulevé un certain nombre de motifs pour lesquels il fait valoir qu'il n'est ni raisonnable ni juste d'appliquer aux protonotaires la répartition des frais applicable dans la *Loi sur les juges*. Ces motifs sont les suivants :

1. Le fardeau démesuré des frais que les membres du groupe doivent supporter en rapport avec les juges en raison de leur petit nombre.
2. L'échelle de rémunération plus basse, dont l'absence de frais accessoires, à partir de laquelle les protonotaires doivent acquitter les frais.
3. L'absence d'équité apparente en comparaison avec les juges militaires qui sont dédommagés pour l'ensemble des frais du processus d'examen de la rémunération qui s'applique aux juges.

Rapport final et recommandations de la Commission d'examen de la rémunération des juges,  
30 juin 2016

---

Cependant, à la lumière des dispositions de l'article 26.3 de la *Loi sur les juges*, la Commission n'est pas convaincue qu'il convient de formuler une telle recommandation à ce stade anticipé du processus de la Commission, distinctement du rapport et des recommandations qui suivront son examen des arguments écrits détaillés et des arguments de vive voix présentés aux audiences formelles.

Par conséquent, la Commission refuse de formuler une recommandation sur les frais de représentation pour les protonotaires à ce stade des délibérations.



**ANNEXE E**

*Judicial Compensation  
and Benefits Commission*



*Commission d'examen de la  
rémunération des juges*

99 Metcalfe Street  
Ottawa, Ontario K1A 1E3

**Chairperson/Président**

Gil Rémillard

**Executive Director/Directrice exécutive**

Louise Meagher

**Members/Membres**

Margaret Bloodworth  
Peter Griffin

Tel./Tél. : 613-995-5300

e-mail/courriel : info@quadcom.gc.ca

**Décision concernant une question préliminaire : Objection à l'encontre des paragraphes 46 à 49 et de la pièce B du mémoire principal de la magistrature.**

**22 mars 2016**

Gil Rémillard (président); Margaret Bloodworth (commissaire); Peter Griffin (commissaire)

Le gouvernement du Canada a demandé à la Commission de radier les paragraphes 46 à 49 et la pièce B du mémoire principal de la magistrature, déposé le 29 février 2016. Subsidiairement, il demande que le mémoire révisé (contenant une version expurgée des paragraphes 46 à 49) déposé le 2 mars 2016 soit considéré comme étant le mémoire de la magistrature et qu'il soit indiqué que la pièce B est confidentielle.

La Commission a reçu des mémoires écrits, en date du 8 mars 2016 et du 11 mars 2016, de l'avocat de la procureure générale et un mémoire écrit en date du 10 mars 2016 de l'avocat de l'Association canadienne des juges des cours supérieures et du Conseil canadien de la magistrature. La Commission a examiné avec soin les arguments écrits.

Les paragraphes et la pièce en question rendent compte des circonstances entourant la candidature proposée par le gouvernement à la présente commission, ainsi que l'opposition à cette candidature par la magistrature. En attendant la décision relativement à l'objection du gouvernement, le mémoire révisé de la magistrature a été versé au dossier public et la pièce B a été traitée comme étant confidentielle.

Le gouvernement s'oppose aux paragraphes et à la pièce aux motifs suivants :

1. pertinence relativement à l'enquête de la Commission;
2. effet préjudiciable sur la réputation du candidat proposé;

3. répercussions négatives ayant trait à la franchise et à la confiance entre les parties.

La Commission estime qu'il est important de souligner d'emblée que la magistrature a reconnu explicitement l'intégrité indubitable de la personne visée, ce que la présente Commission accepte pleinement et reconnaît à son tour. De l'avis de la Commission, l'intégrité du candidat proposé ne soulève aucun doute et rien entourant les événements relatés dans les paragraphes et la pièce ne donne à penser le contraire.

En ce qui concerne les motifs de l'objection soulevée par le gouvernement, la Commission conclut ce qui suit :

1. Il est prématuré pour la Commission de conclure que la question relative au processus entourant la désignation de candidats n'est pas pertinente pour les questions qu'elle doit trancher;
2. Il n'y a aucun doute quant à l'intégrité de la personne. La participation préalable d'une personne pour le compte d'une partie à une instance devant une commission ou un tribunal est le type d'activité pouvant dicter la récusation de cette personne eu égard à un rôle décisionnel. Dans la plupart des circonstances, comme c'est le cas dans la présente affaire, rien ne porte à croire à une partialité réelle. La question est plutôt celle de l'apparence d'impartialité;
3. La nomination d'un commissaire, par le gouvernement ou par la magistrature, fait partie intégrante du processus dans le cadre d'une procédure publique. La Commission n'est pas convaincue que les documents en question sont confidentiels ou qu'un privilège est rattaché à ceux-ci.

Les tribunaux ont reconnu des cas précis dans lesquels des documents déposés dans le cadre d'une procédure publique peuvent être scellés ou radiés de la manière évoquée par les avocats de la procureure générale. La Commission juge qu'aucune de ces circonstances ne s'applique en l'espèce.

La demande de la procureure générale est donc rejetée. La version originale des paragraphes 46 à 49 du mémoire principal de la magistrature est réintégrée, et la pièce B sera versée au dossier public.

Compte tenu de ses conclusions relativement au motif susmentionné au point 2, la Commission considère qu'il n'est pas nécessaire d'accéder à la demande du gouvernement voulant que le candidat proposé soit invité à émettre des commentaires.

**ANNEXE F**

*Judicial Compensation  
and Benefits Commission*



*Commission d'examen de la  
rémunération des juges*

**NOTICE**

**31 mars 2016**

En raison de circonstances imprévues l'avocate du Gouvernement ne peut participer aux audiences les 5 et 6 avril, 2016. Le Gouvernement a donc demandé un ajournement.

Ayant considéré la demande, et avec le consentement des parties qui devaient comparaître, la Commission a ajourné les audiences aux 28 et 29 avril, 2016.

*Président*

Gil Rémillard

*Commissaires*

Margaret Bloodworth  
Peter Griffin

*Directrice exécutive*

Louise Meagher

## ANNEXE G

### **Commission d'examen de la rémunération des juges Participants de l'audience**

#### **La Commission d'examen de la rémunération des juges**

- Gil Rémillard  
Président de la Commission
- Margaret Bloodworth  
Commissaire
- Peter Griffin  
Commissaire
- Louise Meagher  
Directrice exécutive

#### **Représentant le Gouvernement du Canada**

- Anne Turley  
Avocate générale principale  
Ministère de la Justice  
Direction du contentieux  
(avocate principale à la préparation des mémoires écrits et  
aux questions préliminaires)
- Christopher Rugar  
Avocat général principal  
Bureau du sous-procureur général adjoint  
Justice Canada
- Kirk Shannon  
Avocat  
Contentieux des affaires civiles  
Justice Canada
- Stephen Zaluski  
Avocat général et directeur  
Affaires judiciaires, des cours et tribunaux administratifs  
Justice Canada  
Observateur

- Adair Crosby  
Avocate-conseil/directrice adjointe  
Justice Canada  
Observatrice

**Représentant l'Association canadienne des juges des cours supérieures et  
le Conseil canadien de la magistrature**

- Pierre Bienvenu, Ad E  
Avocat-conseil  
Norton Rose Canada Fulbright LLP
- Azim Hussain, Partenaire  
Avocat-conseil  
Norton Rose Canada Fulbright LLP
- Jamie Macdonald  
Avocat associé  
Norton Rose Canada Fulbright LLP
- L'honorable J.C. Marc Richard  
Président, Association canadienne des juges des cours supérieures  
Observateur
- The Hon. Madam Justice Susan Himel  
Vice-président, Association canadienne des juges des cours supérieures  
Observatrice
- Frank McArdle  
Directeur exécutif, Association canadienne des juges des cours supérieures  
Observateur
- L'honorable Julie Dutil  
Secrétaire, Association canadienne des juges des cours supérieures  
Observatrice
- L'honorable Lynne C. Leitch  
Présidente sortante, Association canadienne des juges des cours supérieures et présidente  
du Comité de compensation de l'Association  
Observatrice
- L'honorable T. Mark McEwan  
Président sortant, Association canadienne des juges des cours supérieures  
Observateur

- L'honorable David H. Jenkins  
Président, Comité de rémunération et bénéfices des juges du Conseil canadien  
de la magistrature  
Observateur

#### **Représentant les protonotaires de la cour fédérale**

- Andrew K. Lokan  
Avocat-conseil  
Paliare Roland Rosenberg Rothstein LLP
- Roger Lafrenière  
Prothonotaire Cour fédérale  
Observateur

#### **Représentant l'Association du Barreau canadien**

- Janet M. Fuhrer  
Présidente  
Association du Barreau canadien
- Hugh Wright  
Vice-président  
Commission de la rémunération et des bénéfices des juges  
Association du Barreau canadien
- Sara MacKenzie  
Avocate  
Législation et réforme du droit  
Association du Barreau canadien

#### **Représentant les Juges d'appel canadiens**

- L'honorable Joseph Nuss Q.C. / c.r., Ad. E.  
Avocat-conseil principal  
Woods LLP
- L'honorable Marie St-Pierre  
Cour d'appel du Québec  
Observatrice
- L'honorable Marina Paperny  
Cour d'appel de l'Alberta  
Observatrice

**Représentant la Cour fédérale**

- L'honorable Paul Crampton  
Juge en chef de la Cour fédérale

## ANNEXE H

### Liste de documents reçus

#### Du Gouvernement du Canada représenté par le Ministère de la Justice du Canada

- Lettre pré-soumission sur les questions à être soulevées
- Mémoire concernant la proposition d'une étude sur les revenus avant la nomination
- Mémoire principal
- Lettre soulignant l'objection du Gouvernement aux paragraphes 46 to 49 et Exhibit B de la soumission principale du Judiciaire
- Réponse du Gouvernement en ce qui concerne les objections aux paragraphes 46 à 49 et la pièce B de la soumission principale du judiciaire
- Livre des documents (Volumes 1 et 2)
- Livre supplémentaire de documents
- Livre de documents communs (Volumes 1 et 2)
- Réponse à demande de financement intégral des frais de représentation pour les protonotaires de la Cour fédérale
- Mémoire de réplique
- Rajustement du traitement pour 2016 émis par CMF le 31 mars 2016
- Lettre, suite à l'audience, datée du 2 mai 2016
- Lettre de Newell et Pannu datée du 26 mai 2016

#### De l'Association canadienne des juges des cours supérieures et le Conseil canadien de la magistrature

- Lettre de pré-soumission sur les questions à être soulevé
- Mémoire principal
- Livre des documents
- Réponse au mémoire du Gouvernement du Canada en ce qui concerne l'étude de rémunération pré-nomination
- Mémoire en réponse à la requête du Gouvernement du Canada datée du 8 mars 2016 (Objection aux paragraphes 46 to 49 et à la pièce B)
- Mémoire de réplique
- Livre réponse de preuves et documents
- Lettre, suite à l'audience, datée du 6 mai 2016
- Lettre de Newell et Pannu datée du 15 juin 2016



### **Des Prothonotaires de la Cour fédérale**

- Lettre pré-soumission sur les questions à être soulevées
- Soumission sur financement des coûts de représentation
- Mémoire principal
- Livre des documents
- Réponse au mémoire du Gouvernement du Canada en ce qui concerne l'étude de rémunération pré-nomination
- Mémoire de réplique
- Mémoire du Juge en chef Paul Crampton en ce qui trait au statut de surnuméraire pour les Prothonotaires de la Cour fédérale

### **Autres**

- Mémoire de l'Honorable J.E. (Ted) Richard
- Réponse de l'honorable J.E. (Ted) Richard au mémoire du gouvernement
- Mémoire au nom du Juge en chef B. Richard Bell
- Mémoire du Juge Robert P. Stack
- Mémoire de l'Association du Barreau canadien
- Mémoire de l'Association des Juges de la Cour supérieure de l'Ontario
- Mémoire au nom des Juges de la Cour d'appel
- Mémoire du Juge Gordon L. Campbell
- Mémoire de l'Honorable Leonard S. Mandamin
- Mémoire du "Superior Courts Chief Justices Trial Forum"
- Mémoire du Juge en chef Paul Crampton