



Ministère de la Justice
Canada

Department of Justice
Canada

Possibilités de réformes supplémentaires du processus disciplinaire de la magistrature fédérale

Ministère de la Justice du Canada

Juin 2016

Le contenu de cette publication ou de ce produit peut être reproduit en tout ou en partie, par quelque moyen que ce soit, sous réserve que la reproduction soit effectuée uniquement à des fins personnelles ou publiques, mais non à des fins commerciales, et cela sans frais ni autre permission, à moins d'avis contraire.

On demande seulement :

de faire preuve de diligence raisonnable en assurant l'exactitude du matériel reproduit;

d'indiquer le titre complet du matériel reproduit et le nom de l'organisation qui en est l'auteur;

d'indiquer que la reproduction est une copie d'un document officiel publié par le gouvernement du Canada et que la reproduction n'a pas été faite en association avec le gouvernement du Canada ni avec l'appui de celui-ci.

La reproduction et la distribution à des fins commerciales est interdite, sauf avec la permission écrite du ministère de la Justice du Canada. Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec le ministère de la Justice du Canada à l'adresse www.justice.gc.ca.

©Sa Majesté la Reine du chef du Canada
représentée par le ministre de la Justice et procureur général du Canada, 2016

ISBN 978-0-660-05754-5

No de cat. J2-429/2016F-PDF

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE 1 : INTRODUCTION.....	3
PARTIE 2 : CONTEXTE.....	3
2.1 Origines du processus.....	3
2.2 Le processus actuel	7
2.3 Les changements de 2015 au processus du CCM.....	10
PARTIE 3 : OPTIONS DE RÉFORME DE PROCESSUS.....	12
3.1 Qui peut effectuer une plainte et éliminer une plainte	13
3.2 Plaintes anonymes	14
3.3 Rôle des plaignants.....	14
3.4 Plaintes des procureurs généraux.....	15
3.5 Participation des non-juristes, des avocats et des juges puînés au processus disciplinaire	17
3.6 Rôle des comités d'examen	21
3.7 Comités d'enquête	22
3.8 Avocat chargé de présenter l'affaire et avocat du comité.....	28
3.9 Le Conseil plénier.....	35
3.10 Éventail des sanctions pour inconduite et motifs de révocation	37
3.11 Rôle du ministre de la Justice	40
3.12 Révision judiciaire	41
3.13 Honoraires de l'avocat du juge.....	44
3.14 Délais	48
3.15 Un processus public : Trouver un équilibre entre la confidentialité, la transparence et la responsabilité	49
PARTIE 4 : CONCLUSION	52
LISTE DE QUESTIONS AUX FINS DE DISCUSSION.....	53

PARTIE 1 : INTRODUCTION

Le processus disciplinaire de la magistrature fédérale offre un moyen de déterminer si les allégations d'inconduite de la part d'un juge de nomination fédérale sont fondées, et si c'est le cas, de déterminer la meilleure façon de remédier à l'inconduite afin de préserver la confiance du public à l'égard de la magistrature et du système judiciaire, notamment en révoquant un juge, le cas échéant. Ne pas résoudre une inconduite judiciaire pourrait miner sérieusement la confiance du public en un organe de gouvernement aux fonctions constitutionnelles essentielles.

De récentes enquêtes relatives aux allégations d'inconduite judiciaire ont été marquées par un accroissement significatif des coûts et des délais, qui ont conduit à de nombreuses demandes de réformes du processus disciplinaire. En réponse à ces demandes, le Conseil canadien de la magistrature (CCM), qui est responsable en vertu de la *Loi sur les juges*¹ de la gestion du processus et de l'établissement de plusieurs de ses paramètres, a publié un document de discussion proposant des options pour une éventuelle réforme du processus². Des consultations ont suivi avec des membres de la magistrature et du Barreau, et le CCM a effectué des changements au processus disciplinaire en juillet 2015.

Toutefois, certains des paramètres clés du processus sont établis par la *Loi sur les juges*. Comme le CCM l'a déclaré publiquement, des modifications à la loi seront nécessaires ultimement afin de répondre efficacement aux sources d'augmentation des coûts et des délais. Ce document soulève donc des options supplémentaires en matière de réforme ayant pour but d'encourager les discussions afin d'aider l'identification des modifications législatives nécessaires pour assurer que le processus continue de s'acquitter de ses fonctions essentielles.

PARTIE 2 : CONTEXTE

Le document de discussion de 2014 du CCM procure un aperçu des considérations juridiques et politiques qui soutiennent le processus disciplinaire de la magistrature fédérale. Par conséquent, cette partie du document offrira uniquement des aperçus du processus actuel, de ses origines et des changements apportés au processus par le CCM en 2015 afin de mieux situer les options de réforme éventuelle énoncées ci-dessous dans la partie 3.

2.1 Origines du processus

En vertu de l'article 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les juges des cours

¹ Toutes les lois fédérales sont disponibles au <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/>. Les lois fédérales et provinciales peuvent également être consultées sur le site Web de l'Institut canadien d'information juridique (CanLII) : <http://www.canlii.org/>.

² Le document de discussion du CCM est disponible au <https://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/CCM%20Document%20de%20travail%20sur%20la%20conduite%20judiciaire%202014-03.pdf>.

supérieures du Canada, qui sont tous nommés par le fédéral, demeurent en fonction « durant bonne conduite » jusqu'à l'âge de 75 ans, « mais ils pourront être révoqués par le gouverneur général sur une adresse du Sénat et de la Chambre des Communes. »³

Déterminer le moment où l'obligation de bonne conduite a été enfreinte, et ce qui constitue une inconduite assez grave pour justifier la révocation d'un juge est souvent une tâche ardue. Cela requiert une enquête et un examen approfondi qui répondent aux exigences d'équité procédurale, et qui établissent un équilibre entre la nécessité que les juges soient tenus responsables de leur conduite et celle d'assurer que les juges demeurent suffisamment indépendants, dans les faits et dans la perception du public, afin d'être en mesure de régler les différends dont ils sont saisis.

L'enquête sur les allégations d'inconduite contre le juge Leo Landreville de la Cour supérieure de l'Ontario, effectuée au milieu des années 1960, a démontré la nécessité d'un processus pour enquêter sur les allégations d'inconduite judiciaire et déterminer leur gravité indépendamment des organes exécutifs et législatifs du gouvernement. Lorsque les allégations contre le juge Landreville ont d'abord fait surface, il n'existait aucun processus établi pour les enquêtes sur les allégations d'inconduite judiciaire. Par conséquent, une enquête publique avait été lancée en vertu de la *Loi sur les enquêtes fédérale* et un juge à la retraite avait été nommé commissaire d'enquête. Le commissaire a enquêté sur les allégations et a produit un rapport qui a ensuite été présenté devant le Parlement. Cependant, le rapport a été largement perçu comme étant biaisé, et un sous-comité spécial de parlementaires incluant des membres de la Chambre des communes et du Sénat a dû tenir des audiences et effectuer des enquêtes plus approfondies.

Plusieurs jours d'audience se sont tenus, au cours desquels la preuve a été entendue, incluant un témoignage de la part du juge Landreville lui-même. Les audiences devaient être fréquemment interrompues pour d'autres affaires parlementaires, et plusieurs membres du comité spécial n'ont pu assister à toutes les audiences. Au final, le juge Landreville a démissionné après que le rapport du comité ait demandé sa destitution, mais les enquêtes, effectuées en vertu de la *Loi sur les enquêtes* et du Parlement, ont été considérées comme étant inefficaces et désordonnées et ont dévoilé les difficultés inhérentes liées à une enquête sur des allégations d'inconduite judiciaire menée par le Parlement lui-même⁴.

C'est en grande partie en réaction à l'expérience de l'enquête Landreville que le Conseil canadien de la magistrature (CCM) a été établi dans les amendements à la *Loi sur les juges* de 1971⁵. Conformément à la loi, le CCM était composé de tous les juges en chef

³ Le texte de l'art. 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867* est disponible au: <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/Const/page-5.html#h-25>.

⁴ Pour un compte-rendu complet de l'enquête Landreville et ses conclusions, consulter William Kaplan, *Bad Judgment : The Case of Mr. Justice Leo A. Landreville*, Toronto: University of Toronto Press, 1996, esp. chap. 8.

⁵ Martin Friedland, *Une place à part : l'indépendance et la responsabilité de la magistrature au Canada*, Conseil canadien de la magistrature, 1995, p. 99. Comme le souligne Friedland, le premier conseil de la magistrature au Canada, investi de la responsabilité de discipline de la magistrature, était le Conseil de la

et les juges en chef adjoint de nomination fédérale du Canada (autrement dit, le juge en chef et les juges en chef associés de toutes les cours supérieures fédérales, provinciales et territoriales)⁶ et avait été chargé d'enquêter les allégations d'inconduite portées contre les juges des cours supérieures du Canada indépendamment du gouvernement. Pour remplir ce mandat, deux tâches principales ont donc été confiées au CCM :

- (1) Enquêter les allégations d'inconduite afin de déterminer leur gravité et leur bien-fondé;
- (2) Pour les allégations suffisamment graves pour justifier la tenue d'une enquête complète, fournir au ministère de la Justice un rapport comprenant un compte-rendu détaillé de l'enquête et une recommandation indiquant si le juge en question devrait être révoqué.

Fondamentalement, pour les allégations d'inconduite jugées si graves qu'elles pourraient justifier la révocation, le résultat final du processus disciplinaire de la magistrature est un rapport avec une recommandation au ministre. La décision de demander au Parlement de révoquer un juge repose ultimement sur le ministre. Le rapport au ministre, comprenant un compte-rendu complet de l'enquête sur la conduite du juge, est donc essentiel puisque le ministre prendra une décision en fonction de celui-ci. Autrement, le Parlement lui-même pourrait être contraint de mener des enquêtes plus approfondies, ce qui pourrait aller à l'encontre de l'impulsion donnant au CCM la responsabilité d'enquêter les allégations d'inconduite judiciaire dans la foulée de l'enquête Landreville.

La *Loi sur les juges* définit les critères de révocation d'un juge (par. 65(2)), et établit un ensemble d'exigences, telles que l'obligation de présenter un rapport au ministre à la fin de chaque enquête (par. 65(1)), mais elle prescrit très peu en ce qui concerne les procédures. Afin d'assurer un processus d'enquête juste et efficace, le CCM a établi des procédures de plainte et un manuel réglemant le processus devant un comité d'enquête, tous deux émis en tant que politique, et le *Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature sur les enquêtes* émit en tant que règlement en vertu de l'alinéa 61(3)c) de la *Loi sur les juges*. Ces documents de politique et ces règlements administratifs établissent aujourd'hui la plupart des paramètres du processus disciplinaire de la magistrature fédérale⁷.

magistrature de l'Ontario, établi en 1968 en vertu d'une recommandation formulée dans le rapport de McRuer *Report on Civil Rights*.

⁶ Selon Friedland, précité, un congrès des juges en chef et des juges en chef associés de nomination fédérale du pays ont commencé à se rencontrer pour discuter de question d'intérêt commun au milieu des années 1960. En fait, c'est cette conférence qui est devenue le CCM en 1971. Aujourd'hui, les juges en chef et les juges en chef associés qui composent le CCM proviennent des cours supérieures provinciales et territoriales (cours de première instance et cours d'appel), de la Cour fédérale, de la Cour d'appel fédérale, de la Cour d'appel martiale du Canada, de la Cour canadienne de l'impôt et de la Cour suprême du Canada.

⁷ Les procédures relatives aux plaintes, les règlements administratifs et le manuel sont disponibles sur le site du CCM : <http://www.cjc-ccm.gc.ca/>

Tel que formulé par le CCM dans son document de discussion, le processus a évolué au fil des années, mais les principes clés sous-jacents, ceux qui doivent être protégés et promus afin de maintenir la confiance du public envers le processus et, par extension, la magistrature et le système judiciaire, demeurent inchangés. Voici lesdits principes :

- **L'imputabilité de la magistrature** : Les juges doivent être tenus responsables de leur conduite. Toute inconduite doit être traitée, y compris par une révocation s'il y a lieu. L'imputabilité de la magistrature milite également fortement en vue d'assurer que l'intérêt public soit bien représenté dans tout processus disciplinaire de la magistrature.
- **L'indépendance de la magistrature** : Ce principe constitutionnel veut que les juges demeurent indépendants, aussi bien dans leur réalité concrète que dans l'image projetée, afin qu'ils puissent se prononcer sur les affaires dont ils sont saisis sans l'influence indue de quiconque pour qui l'issue de leurs décisions revêt un intérêt, incluant les autres organes du gouvernement. Les cours indiquent clairement que l'indépendance de la magistrature existe au profit de la personne jugée, et non des juges. Ils seront donc évalués de la perspective de l'observateur raisonnable et en fonction de l'intérêt public qu'ils sont censés servir.⁸

Il est important que les juges se sentent libres de se prononcer sur les affaires dont ils sont saisis de façon juste, sans craindre qu'une plainte soit portée contre eux et qu'ils puissent ensuite être révoqués ou être forcés de se désister. L'indépendance de la magistrature est également facilitée par la présence d'un processus disciplinaire de la magistrature fonctionnant indépendamment de l'exécutif et qui est mené (mais pas exclusivement) par des juges.⁹ Toutefois, tel que souligné dans le document de discussion de 2014 du CCM, l'indépendance de la magistrature ne peut servir de bouclier pour soustraire la conduite des juges à l'attention du public.¹⁰

- **Équité** : Assurer qu'un processus disciplinaire de la magistrature est équitable envers les plaignants et les juges qui y sont soumis est essentiel pour deux raisons principales. Ce principe est crucial pour maintenir la confiance envers le processus de la part des plaignants, des juges et des membres du grand public. L'équité procédurale est aussi une obligation légale à laquelle tout processus décisionnel public doit se conformer.¹¹

⁸ Voir p.ex. *Ell c. Alberta*, 2003 CSC 35 au par. 29.

⁹ *Therrien (Re)*, 2001 CSC 35, par. 39, 57; *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick*, 2002 CSC 11, par. 47, 60.

¹⁰ Voir le document de discussion du CCM, précité, p. 7.

¹¹ Pour une discussion plus détaillée sur l'importance de l'équité au sein du processus disciplinaire, voir le document de discussion du CCM, précité, p. 15. Voir aussi *Taylor c. Canada*, 2003 CAF 55.

- **Efficacité** : Cet élément clé présente deux dimensions : le temps et le coût. Un processus disciplinaire de la magistrature doit arriver à des résultats dans un délai raisonnable et à un coût raisonnable pour le Trésor public. L'efficacité peut parfois entrer en conflit avec l'équité, car les garanties de procédure établies afin d'assurer l'équité peuvent souvent allonger un processus et en augmenter le coût.
- **Transparence et accessibilité** : Un processus disciplinaire de la magistrature doit être clairement établi afin que chaque membre du public puisse comprendre son fonctionnement, et, par extension, les renseignements concernant le processus doivent être relativement faciles d'accès pour tout membre du public raisonnablement bien informé.

2.2 Le processus actuel

Le processus actuel comporte cinq étapes :

- (1) La réception;
- (2) L'examen initial et l'enquête;
- (3) Le comité d'enquête;
- (4) Le conseil plénier;
- (5) La considération par le ministre de la Justice, avec une possibilité de vote du Parlement.

Dans le cadre de cet aperçu, la procédure de plainte du CCM, qui régit la première étape et une partie de la seconde, sera désignée par l'abréviation « PP ». Le *Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature sur les enquêtes* du CCM, qui régit la majorité du reste du processus du CCM, sera désigné par l'abréviation « RA ». Le manuel de pratique et de procédures des comités d'enquête sera appelé simplement « le manuel ».

Réception

Toute personne peut présenter une plainte (bien qu'en vertu du paragraphe 63(1) de la *Loi sur les juges*, le ministre de la Justice ou le procureur général d'une province peut demander la constitution d'un comité d'enquête pour enquêter sur la conduite d'un juge).¹² Pendant le processus, le plaignant est informé ponctuellement du déroulement de sa ou ses plaintes (PP art. 12), mais ne participe généralement pas directement au processus de plainte.¹³

Une plainte demeurera confidentielle à moins que le plaignant décide de la rendre

¹² Dans de tels cas, les étapes de réception et d'examen initial du processus sont ignorées.

¹³ Le rôle du plaignant et les critères en cause sont examinés plus en détail dans la section 3.3 ci-dessous.

publique.¹⁴ Le Directeur général du CCM, qui est responsable des aspects administratifs du processus, est responsable du tri des plaintes qui ne relèvent pas de la compétence du CCM, de même que les plaintes qui « sont futiles, vexatoires, faites dans un but inapproprié, sont manifestement sans fondement ou constituent un abus de la procédure des plaintes » (PP art. 5).

Examen initial et enquête

Les plaintes qui ne sont pas exclues sont envoyées par le Directeur général au président ou au vice-président (dénommé ci-après simplement « le président ») du Comité sur la conduite des juges du CCM (PP art. 4.3). Le président doit effectuer un examen initial et peut :

- (a) demander toute information additionnelle du plaignant;
- (b) demander les observations du juge et celles de son juge en chef; ou
- (c) rejeter la plainte s'il juge qu'elle ne justifie pas d'examen additionnel. (PP art. 6)

Suivant la réception des commentaires, le président peut rejeter l'affaire, ou :

- (a) mettre l'affaire en suspens pendant l'application de mesures correctives;
- (b) rassembler davantage d'information en retenant les services d'un enquêteur
- (c) transmettre l'affaire à un comité d'examen, mais seulement si le président considère qu'elle pourrait être suffisamment grave pour justifier la révocation du juge. (PP art. 8-9, RA par. 2(1)).

Des mesures correctives sont consenties suite à une consultation avec le juge et son ou sa juge en chef, et peuvent aller des excuses de la part du juge à l'aide psychologique (PP art. 8). Lorsqu'il rejette une plainte, le président peut également remettre au juge une évaluation de la conduite du juge et exprimer ses préoccupations (*ibid.*).

Si le président décide que le dossier doit être transmis à un comité d'examen parce que la plainte pourrait justifier la révocation du juge, il doit exprimer les raisons de sa décision, faire parvenir au comité d'examen l'information pertinente recueillie, et donner au juge l'opportunité de soumettre ses observations au comité d'examen (PP art. 8.5).

Les comités d'examen comprennent un juge puîné¹⁵, un membre non-juriste (qui n'est ni un avocat ni un juge), et trois membres du CCM (RA par. 2(3)). Ils sont tous nommés par le doyen du Comité sur la conduite (le juge le plus ancien du comité qui n'a pas participé à l'examen de la plainte). L'unique fonction d'un comité d'examen est de déterminer si la plainte pourrait être suffisamment grave pour justifier la révocation du

¹⁴ Les motifs de cette politique et les critères en cause sont examinés plus en détail dans la section 3.15 ci-dessous.

¹⁵ Un juge puîné désigne tout juge n'étant pas un juge en chef, un juge en chef associé ou un juge principal avec des responsabilités administratives et de gestion. La plupart des juges sont des juges puînés.

juge. Si c'est le cas, la décision de constituer un comité d'enquête sera prise (RA par. 2(4)), auquel cas le comité d'examen devra établir les motifs de la décision et les questions à examiner que le comité d'enquête devra prendre en considération (RA par. 2(7)).¹⁶ Sinon, la plainte est renvoyée au président qui doit décider la meilleure manière de la résoudre (RA par. 2(5)).

Procédures des comités d'enquête

Un comité d'enquête doit être composé d'un nombre impair de membres (généralement trois ou cinq), dont la majorité doit être des membres du CCM (nommés par le doyen du Comité sur la conduite). Cependant, il ne peut inclure des membres ayant participé à une ou plusieurs étapes précédentes du processus portant sur la plainte en cause (RA art. 3).

La minorité des membres d'un comité d'enquête est habituellement composée d'avocats ayant été membres du Barreau pendant au moins dix ans qui sont nommés par le ministre de la Justice (*Loi sur les juges* par. 63(3)). Le ministre peut, mais n'est pas tenu, de nommer des avocats pour siéger à un comité d'enquête. À défaut d'une désignation, le CCM constituera un comité composé de membres du CCM seulement (*ibid.*; manuel para. 1.1).

Un comité d'enquête se voit conférer les pouvoirs d'une cour supérieure (*Loi sur les juges* par. 63(4)). Il peut examiner toute plainte ou accusation pertinente formulée contre le juge qui est portée à son attention, mais il doit tenir compte des motifs et des questions à examiner du comité d'examen qui l'a constitué (RA par. 5(1)). Il détermine ensuite généralement la portée de son enquête (établie dans un avis d'allégations au juge) en référence à ces documents et à la plainte originale (manuel par. 3.5-3.6). Le Directeur général du CCM est responsable de transmettre tous les documents pertinents produits lors des étapes précédentes du processus au comité d'enquête (manuel par. 1.2). Les audiences du comité peuvent être tenues à huis clos, mais elles sont présumées publiques. Le ministre peut demander que les audiences soient publiques (manuel par. 2.3; RA, art. 6; *Loi sur les juges*, par. 63(6)).

Un comité d'enquête doit mener ses enquêtes conformément au principe de l'équité procédurale (RA, art. 7), et le manuel établit des lignes directrices précises visant à assurer que l'équité procédurale est respectée.

Une fois le comité d'enquête constitué, il peut retenir toute personne nécessaire au déroulement de l'enquête, y compris des avocats (manuel par. 3.1-3.3; RA, art. 4). Le juge visé par l'enquête a le droit d'être entendu et est également représenté par son propre avocat (*Loi sur les juges*, art. 64).¹⁷

¹⁶ Le par. 2(7) du RA exige également que les motifs et les questions à examiner soient remis au juge et au ministre.

¹⁷ On retrouve également ce droit dans le volet de l'inamovibilité du principe constitutionnel de l'indépendance judiciaire: voir, p.ex. *Therrien (Re)*, 2001 CSC 35 au par. 66.

Le paragraphe 65(2) de la *Loi sur les juges* énonce quatre motifs pour la révocation d'un juge : « (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 [...] ». Les comités d'enquête et les conseils plénier du CCM ont adopté une approche impliquant que si la conduite du juge correspond à l'un des éléments précédents, la question suivante, habituellement nommée « le critère Marshall », devrait être posée :

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?¹⁸

Une recommandation de révocation d'un juge suivra seulement si la réponse à cette question est positive.

Le Conseil plénier

Une fois que toutes les audiences sont terminées, le comité remet un rapport au Conseil plénier (RA, art. 8; manuel par. 5.2). Si l'audience a été tenue publiquement, le rapport est rendu public (RA, par. 8). Le Conseil plénier doit être composé d'au moins 17 membres du CCM et ne peut inclure les membres qui ont participé au comité d'examen ou au comité d'enquête ou qui ont autrement participé aux étapes antérieures du processus (RA, art. 10.1). Le Conseil plénier examine le rapport du comité (qui doit inclure une recommandation sur la question à savoir s'il y a lieu de révoquer le juge ou non), ainsi que toute observation écrite au sujet du rapport que le juge souhaite effectuer (RA, art. 11).

Si le Conseil plénier constate que la conduite du juge répond aux critères énoncés au paragraphe 65(2) de la *Loi sur les juges*, il appliquera le critère Marshall afin de déterminer si la révocation du juge devrait être recommandée au ministre de la Justice.

Le ministre de la Justice et le Parlement

Une fois que le Conseil transmet sa recommandation quant à la révocation et son rapport sur l'enquête au ministre (conformément au paragraphe 65(1) de la *Loi sur les juges*), le ministre doit déterminer s'il doit demander au Parlement de poursuivre une requête en révocation. Le ministre n'est pas soumis à la recommandation du CCM; l'option de demander au Parlement de révoquer un juge existe, peu importe si la recommandation du CCM est favorable à la révocation du juge ou non.

2.3 Les changements de 2015 au processus du CCM

Le CCM a ponctuellement apporté des changements au processus disciplinaire en

¹⁸ Cette approche a d'abord été énoncée par l'enquête du CCM de 1990 sur la conduite des juges qui ont entendu l'appel de Donald Marshall pour sa condamnation injustifiée.

modifiant ses procédures relatives aux plaintes et son Règlement administratif. Les procédures relatives aux plaintes et le Règlement administratif datent du 29 juillet 2015. Le manuel est récent et a été publié le 17 septembre 2015. Le processus tel que décrit ci-dessus prend en compte ces changements récents, mais les trois changements suivants sont particulièrement significatifs et doivent être soulignés. Leurs répercussions sur le processus sont abordées plus amplement dans la prochaine partie de ce document.

(1) Changement aux rôles du président du Comité sur la conduite des juges et des comités d'examen : Ce changement élimine la duplication lors de l'étape d'enquête du processus en renforçant le rôle du président (ou vice-président) du Comité sur la conduite et en limitant le rôle des comités d'examen. Il a aussi amélioré la transparence du processus en exigeant une justification des décisions du président et du comité d'examen.

Avant juillet 2015, le président du Comité sur la conduite et le comité d'examen pouvaient, et le faisaient souvent, retenir un enquêteur afin d'établir les faits d'une plainte. Le président n'était pas tenu d'indiquer les motifs de renvoi d'une plainte à un comité d'examen, et le comité d'examen n'était pas tenu d'indiquer les motifs pour constituer un comité d'enquête.

Depuis juillet 2015, le rôle de retenir un enquêteur pour établir les faits d'une plainte est réservé au président du Comité sur la conduite. Les comités d'examen ne peuvent que déterminer si un comité d'enquête devrait être constitué. Toutefois, le président est maintenant tenu d'indiquer les raisons justifiant sa décision de constituer un comité d'examen, et le comité d'examen est tenu d'indiquer les raisons justifiant sa décision de constituer un comité d'enquête, de même que des questions à examiner par ce comité. Ces nouvelles exigences servent deux fonctions importantes : elles ajoutent une mesure essentielle de transparence aux premières étapes du processus et elles fournissent au comité d'enquête une orientation sur la portée des enquêtes.

(2) Élimination du rôle de l'avocat indépendant et promulgation du manuel : Jusqu'en juillet 2015, les enquêtes impliquaient deux avocats en plus de l'avocat du juge : l'avocat du comité d'enquête (également appelé conseiller juridique et un avocat chargé de présenter l'affaire appelé avocat indépendant. L'avocat du comité était un avocat retenu par le comité pour l'aider à s'acquitter de son mandat, offrant des conseils concernant la preuve et d'autres questions juridiques ainsi qu'une aide pour la rédaction du rapport final du comité. Pour sa part, l'avocat indépendant était nommé par le président du comité sur la conduite et était chargé par le Règlement administratif du CCM de la présentation de toutes les preuves pertinentes au comité d'enquête, en faveur ou contre le juge, de manière impartiale et en conformité avec l'intérêt public.¹⁹

¹⁹ Le Règlement administratif du CCM exigeait que le président nomme un avocat indépendant pour chaque enquête. Le mandat de l'avocat indépendant était en partie énoncé dans le Règlement administratif du CCM, mais la plupart figuraient dans une politique publiée par le CCM sur son site Web.

Dans les changements de 2015 au processus, le CCM a aboli le rôle d'avocat indépendant, et a plutôt choisi d'omettre toute mention de l'avocat chargé de présenter l'affaire ou du conseiller juridique du comité dans ses Règlements administratifs modifiés. L'article 4 du Règlement administratif prévoit maintenant simplement : « Le comité d'enquête peut s'adjoindre un conseiller juridique ou autres personnes pour lui fournir des conseils ou de l'aide pour le déroulement de l'enquête. » Ce nouveau statu quo fait en sorte de rendre les deux modèles d'avocat complètement facultatifs. Un comité d'enquête peut retenir les services d'un avocat afin de présenter la preuve pertinente et un autre pour le conseiller, mais ce n'est pas requis.

Le manuel énonce les procédures à suivre devant un comité d'enquête, et on pourrait s'attendre qu'il rende le déroulement des audiences du comité plus cohérent et prévisible, et aide à assurer une équité procédurale. Les parties doivent y adhérer à moins d'un avis contraire d'un comité d'enquête (par. 2.1).

(3) Composition des comités d'examen : Les comités d'examen ont précédemment été composés exclusivement de juges. Depuis juillet 2015, ils doivent être composés de trois membres du CCM, d'un juge puîné et d'une personne non-juriste (qui n'est ni un juge ni un avocat).²⁰

PARTIE 3 : OPTIONS DE RÉFORME DU PROCESSUS

Les possibilités pour une nouvelle réforme du processus disciplinaire de la magistrature énoncé dans cette partie visent à approfondir le travail du CCM, particulièrement concernant les changements au processus de 2015 et le document de discussion de 2014. Ils ont également pris en compte une soumission de 2014 effectuée par l'association du Barreau canadien (ABC) au CCM en réponse à son document de discussion,²¹ de même que les questions soulevées lors de récents litiges découlant des procédures disciplinaires de la magistrature. Les questions soulevées pour étude ont également été éclairées par un examen approfondi des différents processus disciplinaire de la magistrature provinciaux. Cet examen a inclue des entrevues avec les principaux responsables de leur administration.

Une question primordiale soulevée par presque toutes les possibilités de réforme discutées dans ce document est à quel point le processus devrait être énoncé dans la *Loi sur les juges*. Tel qu'indiqué, la *Loi sur les juges* habilite le CCM à enquêter et examiner les accusations d'inconduite portées contre des juges d'une cour supérieure, mais elle en dit très peu en ce qui concerne le processus. Le processus est principalement énoncé dans les politiques du CCM et dans le règlement du CCM conformément à la *Loi sur les juges*.

²⁰ Les changements au processus de 2015 n'ont pu traiter de la composition des comités d'enquête parce que celle-ci est prévue à l'art. 63(3) de la *Loi sur les juges*. La composition des comités d'examen et des comités d'enquête est traitée en détail dans la prochaine partie de ce document.

²¹ La soumission de l'ABC au CCM, datées de juillet 2014, sont disponibles au : <http://www.cba.org/CMSPages/GetFile.aspx?guid=58f3cab2-8874-46b6-9ec1-feeb0bedc7fa>.

Le fait qu'une grande partie du processus soit énoncé dans des instruments de politique et des règlements procure l'avantage d'offrir plus de souplesse. Le CCM peut modifier des aspects du processus au besoin, comme il l'a fait dernièrement en 2015. Définir davantage d'éléments du processus dans la *Loi sur les juges* rendrait les changements plus difficiles puisque les modifications législatives ne peuvent être effectuées que par le Parlement.

D'ailleurs, les étapes majeures du processus sont depuis quelques temps bien établi, au point que la souplesse d'effectuer des modifications à certains aspects du processus disciplinaire n'est peut-être plus nécessaire. De plus, énoncer davantage le processus dans la Loi sur les juges enverrait un signal clair concernant l'importance de l'intérêt public dans le processus. Il est sans doute approprié que les étapes principales d'un processus qui se base sur de grands principes constitutionnels soient établies dans la loi, comme elles le sont dans la plupart des provinces. Énoncer les principales étapes du processus à un seul endroit faciliterait également la compréhension du processus pour ceux qui ne sont ni des avocats ni des juges.

À la lumière de ces considérations générales, les articles de la présente partie du document soulèveront si les différents aspects du processus disciplinaire discutés devraient être énoncés dans la *Loi sur les juges*.

3.1 Qui peut effectuer une plainte et éliminer une plainte

Bien que la Loi sur les juges ne l'indique pas expressément, toute personne peut présenter une plainte au CCM contre la conduite d'un juge de cour supérieure. Toutefois, comme tout organisme d'examen des plaintes, incluant les organes disciplinaires professionnels et les commissions des droits de l'homme, le CCM trie les plaintes avant de considérer leur bien-fondé afin d'assurer qu'elles relèvent de sa compétence. La partie 5 des Procédures relatives aux plaintes du CCM rend le Directeur général responsable du tri des plaintes, et énonce les plaintes à éliminer :

- (a) Les plaintes qui sont futiles, vexatoires, faites dans un but inapproprié, sont manifestement sans fondement ou constituent un abus de la procédure des plaintes;
- (b) Les plaintes qui n'impliquent pas la conduite d'un juge
- (c) Toutes autres plaintes qui ne sont pas dans l'intérêt public et la juste administration de la justice de considérer.

Les alinéas (a) et (b) sont en vigueur depuis longtemps et en conformité avec les critères de tri utilisés par d'autres organismes d'examen de plaintes.²² Chaque processus de plainte doit disposer d'un moyen de déterminer si une plainte relève des termes de l'article (al. a), ou ne relève pas du mandat de l'organisme en question (al. (b)).

²² Voir p.ex. l'art. 51.4(3) de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* de l'Ontario, la disposition analogue qui s'applique au processus disciplinaire de la magistrature de l'Ontario.

Toutefois, l'alinéa (c) est relativement nouveau dans le contexte du processus disciplinaire de la magistrature fédérale. Il a été ajouté aux changements de processus de 2015 du CCM. Il permet de donner au Directeur général le pouvoir discrétionnaire de décider de ne pas prendre en considération une plainte, mais il n'inclue aucune définition de « l'intérêt public et de la bonne administration de la justice ». Il est donc difficile de déterminer la portée de ce pouvoir discrétionnaire et la façon qu'il doit être employé. Bien que l'inclusion d'un pouvoir illimité d'éliminer les plaintes puisse présenter certains avantages en matière de rédaction législative, sa justification pourrait ne pas être particulièrement évidente pour l'observateur raisonnable.

À la lumière des considérations précédentes :

- Est-ce que le fait que toute personne peut présenter une plainte au CCM devrait être énoncé clairement dans la *Loi sur les juges*?
- Est-ce que les motifs d'exclusion des plaintes devraient être énoncés clairement dans la *Loi sur les juges*?
- Est-ce que l'alinéa (c) de ces motifs devrait être maintenu sous sa forme actuelle?

3.2 Plaintes anonymes

Le CCM accepte actuellement les plaintes anonymes (voir partie 3 des procédures de plaintes). Le principal argument en faveur de l'acceptation de plaintes anonymes est le fait qu'un plaignant puisse craindre légitimement les représailles parce qu'il ou elle, par exemple, travaille en tant qu'adjoint judiciaire, greffier ou autres employés du juge ou du tribunal, et n'aurait probablement pas présenté de plainte si les plaintes anonymes n'étaient pas acceptées. Une promesse de confidentialité et autres garanties procédurales pourraient ne pas suffire à encourager un plaignant qui craint véritablement les représailles.

Il existe aussi des arguments contre l'acceptation de plaintes anonymes. Par exemple, ne pas connaître l'identité d'un plaignant pourrait limiter la capacité d'un juge à répondre à la plainte et pourrait encourager certains plaignants à effectuer des allégations non fondées. En outre, le processus disciplinaire de la magistrature, comme tout processus disciplinaire, présente des garanties pour assurer la confidentialité des plaignants lorsque nécessaire et approprié, notamment en préservant la confidentialité des plaintes à moins que le plaignant décide de les rendre publiques.

À la lumière des considérations précédentes :

- Devrait-on continuer d'accepter les plaintes anonymes?
- Devrait-on énoncer l'approche en matière de plaintes anonymes dans la *Loi sur les juges*?

3.3 Rôle des plaignants

Le rôle des plaignants au sein du processus disciplinaire de la magistrature découle de

l'objectif spécifique de l'intérêt public du processus, qui est de déterminer si une allégation d'inconduite judiciaire est fondée, et si oui, quelle serait le meilleur moyen d'y remédier de façon à préserver la confiance du public envers la magistrature et le système judiciaire. L'accent du processus n'est donc pas mis sur le plaignant, mais sur la conduite du juge et sur les répercussions de cette conduite sur la confiance du public envers le juge et le système de justice.

Les motifs d'une plainte au CCM pourraient également apporter au plaignant les motifs nécessaires pour présenter une plainte relative aux droits de la personne contre le juge, pour poursuivre le juge en tort ou pour servir de base afin d'accuser le juge d'une infraction criminelle. Mais cela ne déplacerait aucunement l'orientation des processus disciplinaires de la magistrature. Déposer une plainte ne crée pas de conflit juridique entre le plaignant et le juge au sens traditionnel. La responsabilité pour l'enquête et l'établissement d'un dossier contre le juge sur des questions de conduite judiciaire doivent être réservés à ceux qui sont autorisés à entreprendre des fonctions clairement définies qui sont soigneusement conçues pour assurer l'équilibre nécessaire entre l'indépendance judiciaire et l'imputabilité à la base du processus disciplinaire.

Par conséquent, le rôle d'un plaignant se limite à celui d'un témoin qui fournit des informations en lien avec la plainte. Toutefois, cela ne signifie pas qu'un plaignant ne devrait pas bénéficier de droits durant le processus. Tel qu'indiqué dans le document de discussion du CCM, et comme déclaré par la Cour d'appel fédérale, un plaignant a le droit d'être tenu informé de façon opportune du déroulement de toutes les étapes du processus de traitement des plaintes et que sa plainte soit traitée avec impartialité.²³ Un plaignant possède également la capacité de présenter une demande de révision judiciaire d'une décision de rejeter une plainte. La section 3.12 ci-dessous soulève la possibilité que de telles demandes soient traitées directement devant la Cour d'appel fédérale.

À la lumière des considérations précédentes :

- Le processus actuel présente-t-il un juste équilibre en ce qui concerne le rôle des plaignants?
- Les pratiques et procédures actuelles qui prévoient la divulgation de renseignements au plaignant devraient-elles être améliorées? Comment?
- Les pratiques et procédures actuelles qui prévoient la divulgation de renseignements au plaignant devraient-elles être intégrées à la *Loi sur les juges*?

3.4 Plaintes des procureurs généraux

Le paragraphe 63(1) de la *Loi sur les juges* permet actuellement au ministre de la Justice du Canada ou à un procureur général provincial ou territorial de demander une enquête sur la conduite de tout juge d'une cour supérieure.²⁴ Lorsque cet article est

²³ *Slansky c. Canada*, 2013 CAF 199, par. 165 (Mainville J.A. ayant souscrit au jugement); *Taylor c. Canada*, 2003 CAF 55, par. 78-79.

²⁴ Cette section a été confirmée par la Cour d'appel fédérale lors de la contestation pour non-respect de l'indépendance judiciaire : *Cosgrove c. Conseil canadien de la magistrature*, 2007 CAF 103.

invoqué, les étapes d'examen initiale du processus disciplinaire sont contournées et un comité d'enquête est immédiatement constitué par le CCM. Puisque le ministre de la Justice est aussi le procureur général du Canada, ceux qui sont habilités à demander des enquêtes en vertu du paragraphe 63(1) seront désignés ici par l'abréviation « PG ».

Cette disposition vise à assurer que les PG, dans leur rôle de gardiens de l'intérêt public, puissent demander la tenue d'une enquête quand, selon eux, l'intérêt du public l'exige. Les PG ont utilisé ce pouvoir à plusieurs occasions. En effet, une majorité des enquêtes menées par le CCM depuis 1990 ont en fait été réclamées par des PG, incluant les deux seules qui ont abouti à une recommandation de révocation : les enquêtes sur la conduite du juge Bienvenue et du juge Cosgrove.

Par ailleurs, le paragraphe 63(1) remonte à une époque où le processus disciplinaire de la magistrature fédérale, comme la plupart des processus disciplinaires, était plus rudimentaire, et comprenait des procédures de tri et d'examen moins développées. De nos jours, les plaintes qui aboutissent à des enquêtes dont la tenue n'est pas demandée en vertu du paragraphe 63(1) sont d'abord triées, examinées, font l'objet d'une enquête approfondie et sont prises en considération par un membre du Comité sur la conduite des juges du CCM et par un comité d'examen composé de cinq personnes. Ces étapes du processus ne constituent pas une simple formalité. Au contraire, ces étapes jouent maintenant un rôle essentiel au processus, établissant les faits de la plainte, assurant son bien-fondé et offrant une orientation concernant le champ approprié de l'enquête publique. Lorsqu'une plainte est effectuée en vertu du paragraphe 63(1), ces étapes essentielles sont ignorées soulevant la possibilité que des enquêtes soient menées avec des coûts associés pour le Trésor public, bien qu'ils ne soient pas strictement nécessaires, et/ou sans aucune direction quant à leur portées.²⁵ C'est peut-être pourquoi la quasi-totalité des processus disciplinaires de la magistrature provinciale traite les plaintes provenant d'un PG de la même façon que les plaintes provenant de n'importe qui d'autre.²⁶

Bien qu'on pourrait affirmer que l'intérêt du public est mieux servi avec la présence des PG qui conservent la possibilité de demander la tenue d'une enquête, il peut être inutile de faire en sorte que ces demandes se soustraient aux étapes d'examen initiale du processus disciplinaire. Les plaintes des PG pourraient initialement être traitées comme des plaintes provenant de tout autre membre du public. Le droit de demander la tenue d'une enquête pourrait demeurer, mais il pourrait être déclenché uniquement si le CCM conclut qu'aucune enquête n'est requise et rejette la plainte.

De plus, le texte actuel du paragraphe 63(1) de la *Loi sur les juges* permet aux PG de demander la tenue d'une enquête sur la conduite de tout juge d'une cour supérieure. Cela semble approprié dans le cas du ministre fédéral de la Justice, qui est ultimement responsable de la nomination de tous les juges des cours supérieures. Par contre, avoir

²⁵ Dans un cas, un comité d'enquête a conclu que l'enquête approfondie demandée par un procureur général provincial était inutile en raison des allégations infondées portées contre le juge : voir http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/conduct_ing_boilard_ReportIC_200312_fr.pdf.

²⁶ La Colombie-Britannique fait exception; voir les par. 22.1 et 23 de la *Provincial Court Act*.

les PG provinciaux et territoriaux en mesure de demander la tenue d'enquêtes sur la conduite de juges hors de leur juridiction est peut-être contraire aux principes qui gouvernent généralement les relations entre les différentes provinces du Canada.

Chaque PG provincial et territorial pourrait être limité à pouvoir uniquement demander des enquêtes sur la conduite de juges de cours supérieures de leur propre juridiction et des juges de la Cour suprême du Canada (qui siègent en appel des décisions rendues par les tribunaux d'appel provinciaux). Cela n'affecterait évidemment pas la capacité des PG provinciaux et territoriaux de présenter une plainte contre un juge hors de leur juridiction; cela retirerait simplement la capacité des PG de demander la tenue d'une enquête sur la conduite d'un tel juge.

À la lumière des considérations précédentes :

- Le paragraphe 63(1) de la *Loi sur les juges* devrait-il être modifié de façon à ce que le droit des PG d'obliger le CCM de tenir une enquête sur une plainte effectuée par eux ne se déclenche que si le CCM rejette la plainte?
- Chaque PG provincial et territorial devrait-il être limité à pouvoir uniquement demander la tenue d'enquêtes sur la conduite de juges de cours supérieures de leur propre juridiction et des juges de la Cour suprême du Canada?

3.5 Participation des non-juristes, des avocats et des juges puînés au processus disciplinaire

La Cour suprême du Canada a conclu que, pour garantir l'indépendance de la magistrature, les processus disciplinaires de la magistrature doivent être dirigés par des juges²⁷. Toutefois, comme nous l'expliquons plus en détail ci-dessous, le fait de charger uniquement des juges d'évaluer la conduite de leurs pairs peut miner la confiance du public dans le processus judiciaire de la magistrature, car cela soulève des questions quant à l'impartialité et à la transparence de celui-ci. La présente section examine si le processus disciplinaire de la magistrature fédérale pourrait bénéficier d'une plus grande participation de non-juristes, d'avocats et de juges puînés.

Le statu quo

En règle générale, les conseils provinciaux de la magistrature comprennent des juges puînés et des avocats, et la plupart comprennent également des non-juristes, c'est-à-dire des personnes qui ne sont ni des juges ni des avocats. Le CCM, quant à lui, n'est pas seulement exclusivement composé de juges, il est exclusivement composé des juges chargés de la gestion des cours supérieures du Canada (le juge en chef et les juges en chef associés des cours supérieures fédérale et provinciales, ainsi que les juges principaux des cours supérieures des territoires). L'organe du CCM spécifiquement responsable de la surveillance quotidienne du processus disciplinaire de la magistrature fédérale, c'est-à-dire le Comité sur la conduite des juges, est composé exclusivement de membres du CCM.

²⁷ *Therrien (Re)*, 2001 CSC 35, par. 39, 57; *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick*, 2002 CSC 11, par. 47, 60.

Toutefois, certaines personnes qui ne sont pas membres du CCM font néanmoins partie de comités d'examen et de comités d'enquête du Conseil. Comme nous l'expliquons à la partie 2, un comité d'examen est créé une fois que la plainte a fait l'objet d'une enquête, et sa tâche consiste à déterminer, en se fondant sur le dossier de l'enquête, si la plainte devrait être renvoyée à un comité d'enquête. Le comité d'enquête est ensuite l'organisme qui reçoit les présentations, entend les témoignages et tient des audiences publiques en vue de fournir un rapport au Conseil plénier du CCM ainsi que de lui recommander la révocation ou la non-révocation du juge visé.

Tous les comités d'examen sont actuellement composés de cinq membres : trois membres du CCM, un juge puîné et un non-juriste (qui n'est ni un avocat ni un juge). À l'heure actuelle, le CCM désigne tous les membres des comités d'examen. Les comités d'enquête sont actuellement composés d'un nombre impair de membres, dont la majorité sont des membres du CCM désignés par celui-ci; les autres membres sont des avocats possédant au moins 10 années d'expérience au Barreau, qui sont désignés par le ministre de la Justice. À ce jour, tous les comités d'enquête ont été composés de trois ou cinq membres. Tandis que la composition des comités d'examen est actuellement énoncée au paragraphe 2(3) des règlements administratifs du CCM, celle des comités d'enquête est régie conformément au paragraphe 63(3) de la *Loi sur les juges*.

Non-juristes

Dans de nombreuses professions autoréglementées, des profanes, qui sont habituellement des membres du public (des non-juristes dans ce cas-ci), participent à la prise de décisions sur les questions de discipline professionnelle. Cette pratique sert habituellement à trois choses. Premièrement, elle permet de tenir compte de l'intérêt public qui est invariablement en jeu dans l'autoréglementation des professions. Qu'il s'agisse des avocats, des médecins, des dentistes, des architectes, des ingénieurs, des enseignants ou d'autres professionnels, les membres d'une profession autoréglementée offrent habituellement une contribution cruciale à la société, ce qui signifie qu'une bonne gouvernance de la profession est une question d'intérêt public. Deuxièmement, dans la pratique, les profanes peuvent jouer un rôle important en communiquant le point de vue neutre et raisonnable des membres du public sur les questions de conduite.

Troisièmement, l'inclusion de profanes aide à résoudre le dilemme moral inhérent à toute forme d'autoréglementation. En termes simples, tout organisme autoréglementé peut être tenté de céder à un certain laxisme dans sa réglementation, ce à quoi les membres raisonnables du public sont susceptibles d'être sensibles. L'inclusion de profanes dans le processus de discipline professionnelle peut contribuer à accroître la confiance du public dans le processus, en contrant toute perception voulant que les membres de la profession cherchent à protéger leurs confrères et placent les intérêts de la profession au-dessus de l'intérêt public.

Comme l'ABC le fait remarquer à juste titre dans son mémoire de 2014, être un juge ne consiste pas seulement à exercer une profession; la magistrature est d'abord et avant tout un organe du gouvernement qui a un rôle constitutionnel essentiel à jouer. Toutefois, c'est justement en raison de ce rôle fondamental que la confiance du public est particulièrement importante pour la magistrature et ses membres, et que la participation de profanes (non-juristes) au processus disciplinaire de la magistrature peut potentiellement être aussi avantageuse qu'elle l'est pour les professions autoréglementées habituelles, c'est-à-dire en renforçant la confiance du public dans le processus disciplinaire et en améliorant la transparence.

Par conséquent, bon nombre de processus disciplinaires de magistratures provinciales font appel à des non-juristes. Ces profanes sont habituellement nommés par le procureur général, parfois par l'entremise d'un secrétariat des nominations (p. ex. en Ontario et en Nouvelle-Écosse)²⁸. Ils servent habituellement pendant des périodes variant de deux à quatre ans. Dans les provinces autres que l'Ontario, un nombre fixe de renouvellements sont permis. En Ontario, les non-juristes qui participent au processus ont un mandat de quatre ans non renouvelable, et un non-juriste différent siège à chaque étape du processus de traitement des plaintes (c.-à-d. enquête, comité d'examen, comité d'audience)²⁹. Inversement, au Québec, il n'y a pas de limite quant à la durée et au renouvellement des mandats des non-juristes³⁰. Les responsables du processus disciplinaire de la magistrature dans les administrations qui font appel à des non-juristes ont confirmé les avantages de l'inclusion de personnes qui ne sont ni des juges ni des avocats, y compris la valeur de leurs points de vue en tant que profanes.

À la lumière de ce qui précède :

- Chaque comité d'examen et comité d'enquête devrait-il comprendre un non-juriste (personne qui n'est ni un avocat ni un juge)?
- Si des non-juristes font partie de comités d'examen ou de comités d'enquête, qui devrait les nommer? Le CCM? Le ministre de la Justice?
- Le rôle des non-juristes devrait-il être énoncé dans *la Loi sur les juges*?

Avocats

À l'instar de la participation de non-juristes dans le processus disciplinaire de la magistrature, la participation d'avocats contribue habituellement à renforcer la confiance du public dans l'impartialité et la transparence du processus. Les avocats ne sont pas des juges et peuvent fournir le point de vue de l'ensemble de la communauté juridique, qui a tout intérêt à ce que le processus disciplinaire de la magistrature soit efficace. De plus, les avocats apportent souvent une expertise pertinente dans le cadre du processus.

Par conséquent, la plupart des processus disciplinaires de la magistrature au Canada

²⁸ *Loi sur les tribunaux judiciaires* de l'Ontario, al. 49(2)g); *Provincial Court Act* de la Nouvelle Écosse, al. 16(1)(g).

²⁹ *Loi sur les tribunaux judiciaires* de l'Ontario, par. 49(15), 49(17), 51.4(1).

³⁰ *Loi sur les tribunaux judiciaires* du Québec, art. 249.

font appel à des avocats, qui sont habituellement nommés par le procureur général ou le barreau provincial. En vertu du paragraphe 63(3) de la *Loi sur les juges*, le ministre de la Justice peut désigner des avocats pour siéger au sein d'un comité d'enquête, et il l'a toujours fait. Dans la pratique, puisque les processus disciplinaires de la magistrature doivent être dirigés par un juge, le CCM désigne un juge de plus que le nombre d'avocats désignés par le ministre au sein de chaque comité d'enquête. Les avocats désignés par le ministre ont donc constitué une minorité de chaque comité d'enquête³¹. Cependant, les avocats ne siègent pas à des comités d'examen.

À la lumière de ce qui précède :

- Chaque comité d'examen devrait-il comprendre un avocat? La nomination d'un profane (non-avocat) est-elle suffisante?
- Des avocats devraient-ils continuer à siéger au sein de comités d'enquête? Combien d'avocats devraient faire partie de chaque comité?
- Qui devrait nommer les avocats au sein des comités d'examen et des comités d'enquête?
- Une exigence voulant que des avocats siègent au sein des comités d'examen devrait-elle être énoncée dans la *Loi sur les juges*? La disposition actuelle de la *Loi sur les juges* relative à la participation d'avocats aux activités des comités d'enquête devrait-elle être modifiée?

Juges puînés

Les juges puînés sont des juges qui n'ont pas de rôle de gestion, c'est-à-dire qui ne sont pas des juges en chef ou des juges en chef associés, ou encore des juges principaux des cours supérieures des territoires. La plupart des juges sont des juges puînés. Il est clair que les juges puînés ont un intérêt marqué pour le maintien d'un processus disciplinaire de la magistrature juste et efficace; leur confiance dans le processus est essentielle. Leur participation permettrait également aux comités de toujours tenir compte d'un important point de vue sur les défis quotidiens des juges saisis. Pourtant, puisque le CCM est composé entièrement de juges ayant un rôle de gestion, les juges puînés n'ont qu'un seul moyen de participer au processus, c'est-à-dire par le biais des comités d'examen. Un des cinq membres de chaque comité d'examen doit être un juge puîné.

Dans la plupart des provinces, les juges n'ayant pas de rôle de gestion sont représentés à différentes étapes du processus disciplinaire, y compris au sein de l'organisme responsable de la surveillance générale du processus³².

³¹ La *Loi sur les juges* permet au ministre de la Justice de désigner des avocats pour siéger à des comités d'enquête, mais ne l'exige pas. En vertu du *Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature sur les enquêtes*, dès qu'une enquête est annoncée, le ministre a 60 jours pour nommer les avocats qui feront partie du comité d'enquête. Si personne n'est désigné dans ce délai, le Règlement permet au Conseil de nommer des membres additionnels pour compléter la composition du comité.

³² P. ex. *Loi sur les tribunaux judiciaires* du Québec, art. 248, et *Loi sur les tribunaux judiciaires* de l'Ontario, par. 49(2).

À la lumière de ce qui précède :

- Au sein de chaque comité d'enquête, l'un des membres faisant partie de la magistrature devrait-il être un juge puîné?
- Les juges puînés devraient-ils être représentés au sein du Comité sur la conduite des juges du CCM?
- Si les juges puînés sont tenus d'être représentés au sein des comités d'examen, des comités d'enquête ou du Comité sur la conduite :
 - Qui devrait les sélectionner? Le CCM? L'Association canadienne des juges des cours supérieures³³?
 - Le rôle des juges puînés à cet égard devrait-il être énoncé dans la *Loi sur les juges*?

3.6 Rôle des comités d'examen

Une fois qu'il a été déterminé qu'une plainte relevait de la compétence du CCM, elle est transmise au président (ou à un vice-président) du Comité sur la conduite des juges, le groupe du CCM responsable de superviser le processus disciplinaire. Le président peut demander au plaignant de plus amples détails ou demander au juge visé par la plainte ses commentaires, et faire de même auprès du juge en chef du juge. Le président peut également faire appel à un enquêteur afin qu'il fasse la lumière sur les allégations et produise un rapport à l'intention du président. Si le président juge que la plainte pourrait être suffisamment grave pour justifier la révocation du juge, il peut recommander qu'un comité d'examen soit mis sur pied avant de fournir les raisons de sa décision³⁴. Par la suite, les justifications et le dossier associés à toute enquête connexe sont transmis au comité.

À leur tour, les membres du comité d'examen doivent déterminer si la plainte pourrait bel et bien être suffisamment grave pour justifier la révocation du juge visé. Le cas échéant, le comité d'examen doit rédiger un document présentant ses motifs ainsi qu'un exposé des questions à examiner, lesquels seront pris en compte par un comité d'enquête qui sera constitué subséquemment afin de tenir des audiences publiques sur les accusations portées envers le juge concerné.

Si les membres du comité d'examen concluent que la plainte n'est pas suffisamment grave pour justifier la tenue d'une enquête, ils ne sont pas tenus de rédiger un document présentant leurs motifs. La plainte est simplement renvoyée au président, qui doit alors déterminer le meilleur moyen de résoudre le problème ayant mené au dépôt de la plainte.

³³ L'Association canadienne des juges des cours supérieures représente les intérêts des juges puînés de partout au pays nommés par le fédérale.

³⁴ Afin d'éliminer toute apparence de conflit d'intérêts, les membres du comité d'examen sont nommés par le membre du Comité sur la conduite des juges ayant le rang hiérarchique le plus élevé qui n'est pas le président ou le vice-président recommandant la mise sur pied du comité d'examen : voir l'art. 1 et le par. 2(2) du règlement administratif du CCM. La composition des comités d'examen est traitée dans la section précédente du présent document.

À la lumière des considérations précédentes :

- Les comités d'examen devraient-ils être tenus de rédiger des motifs après avoir recommandé qu'une enquête ne soit pas tenue, de la même manière qu'ils rédigent leurs motifs après avoir recommandé la tenue d'une enquête?
- Est-ce que la composition, les rôles et les responsabilités des comités d'examen devraient être décrits dans la *Loi sur les juges*?

3.7 Comités d'enquête

Une fois qu'un comité d'examen a établi qu'une plainte pourrait être suffisamment grave pour justifier qu'un juge soit démis de ses fonctions, un comité d'enquête est mis sur pied. Les procédures mises en œuvre par le comité d'enquête sont présumément publiques et elles constituent l'aspect le plus médiatisé du processus disciplinaire judiciaire. En partie en raison de sa nature publique, cette étape du processus fragilise l'équilibre entre la question de l'équité, particulièrement à l'égard du juge dont la réputation et l'emploi sont en jeu, et l'importance d'appliquer des procédures efficaces et opportunes, ce qui est crucial pour préserver la confiance du public à l'égard du processus. Le document de discussion 2014 du CCM fournit un portrait complet des préoccupations relatives à l'équité des procédures en jeu durant les enquêtes³⁵.

Comme nous l'avons déjà abordé dans la partie 2 précédemment, le CCM a apporté d'importantes modifications à cette étape du processus disciplinaire en juillet 2015. La présente section du document et la suivante examineront les domaines où la mise en œuvre de changements additionnels pourrait être souhaitable.

Composition

Actuellement, la *Loi sur les juges* stipule :

63 (3) Le Conseil peut constituer un comité d'enquête formé d'un ou de plusieurs de ses membres, auxquels le ministre peut adjoindre des avocats ayant été membres du barreau d'une province pendant au moins dix ans.

En pratique, lorsqu'un comité d'enquête est constitué, le CCM en avise le ministre de la Justice, lequel nomme alors un ou deux avocats afin qu'ils siègent au comité. Ensuite, le CCM nomme un autre membre du CCM en plus des avocats nommés par le ministre afin de compléter la composition du comité. La plupart des comités d'enquête réunissent cinq personnes (trois membres du CCM et deux avocats), alors que certains en regroupent trois (deux membres du CCM et un avocat).

La plupart des considérations clés concernant la composition des comités d'enquête ont été traitées précédemment à la section 3.5. Concernant la composition des comités d'enquête, il convient également de considérer ce qui suit :

³⁵ Voir le document de discussion du CCM, précité, p. 43.

- Les comités de petite taille sont parfois plus efficaces puisque leurs membres peuvent planifier des réunions et des audiences plus facilement.
- Un nombre impair de membres est généralement préférable afin d'éviter les impasses en cas de divergence de points de vue.

Portée de l'enquête

L'article 5 du règlement administratif du CCM énonce clairement qu'un comité d'enquête peut « examiner toute plainte ou accusation formulée contre le juge qui est portée à son attention ». Cependant, depuis 2015, le même article du règlement administratif exige qu'un comité d'enquête examine les motifs et l'exposé des questions rédigés par le comité d'examen. Par ailleurs, le paragraphe 3.5 du nouveau Manuel de pratique et de procédure des comités d'enquête du CCM établit que :

Le Comité se limite normalement à « L'exposé des questions » identifiées par le Comité sur la conduite des juges (ou aux éléments de la demande du Ministre ou du Procureur général conformément au paragraphe 63(1) de la *Loi*). Cependant, le Comité peut décider que certaines accusations ne justifient pas davantage de considération ou que des questions additionnelles requièrent un examen et une enquête par le Comité, pourvu qu'un avis approprié soit donné au juge en tout temps.

Comme on peut le constater dans le document de discussion 2014 du CCM, la capacité d'un organisme d'enquête d'établir la portée des enquêtes qu'il mène ne fait généralement pas partie des pratiques adoptées dans des contextes similaires, comme les commissions d'enquête et les procédures disciplinaires en milieu professionnel. Afin de s'assurer que les participants sont informés équitablement des faits à réfuter et des questions en jeu, la portée de l'enquête est largement définie à l'avance par le mandat de l'enquête, dans le cas des commissions d'enquête, et par une forme d'organisme de contrôle quelconque (un comité sur la conduite ou un avocat poursuivant), dans le cas des instances disciplinaires des professions³⁶.

La question de la portée appropriée des enquêtes sur la conduite des juges de l'Ontario a été abordée par la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Hryciuk c. Ontario* (1996), 31 O.R. (3d) 1. Un juge qui faisait l'objet de procédures disciplinaires a remis en doute la capacité du juge de l'enquête qui tenait les audiences sur les plaintes déposées à son égard de recevoir de nouvelles plaintes qui n'avaient pas été au préalable soumises au Conseil de la magistrature de l'Ontario à des fins d'enquête et d'évaluation. La juge Abella, poste qu'elle occupait alors, s'exprimant au nom de la Cour d'appel, se prononça ainsi :

[traduction] Il y a, par conséquent, deux étapes dans ce régime législatif qui doivent avoir été mises en œuvre avant qu'un juge de la cour provinciale puisse être démis de ses fonctions par décret du lieutenant-gouverneur. La première étape est le dépôt d'une plainte auprès du Conseil de la magistrature de l'Ontario

³⁶ Le CCM fait ce constat à la page 53 de son document de discussion, précité.

pour qu'il enquête afin de déterminer si la plainte doit être traitée publiquement. La deuxième étape, si sa mise en œuvre est recommandée par le Conseil de la magistrature, est la tenue d'une audience publique présidée par un juge de la Division générale.

Le processus en deux étapes illustre clairement l'intention du législateur de ne pas divulguer publiquement toutes les plaintes formulées à l'égard des juges. Une telle divulgation, même si la plainte est par la suite déclarée non fondée, peut causer un préjudice irréversible à la réputation du juge et, plus important encore, à sa capacité de préserver la confiance du public envers ses capacités comme juge. D'autre part, il en va d'un intérêt public important que certaines plaintes soient communiquées, et ce, pour la même raison, à savoir la préservation de la confiance du public à l'égard de la magistrature. Il s'agit d'intérêts concurrents que le régime législatif vise à équilibrer. Ainsi, la responsabilité d'examiner les allégations formulées à l'égard des juges des cours provinciales a été confiée au Conseil de la magistrature qui décide, après une enquête ou une audience, si la plainte soulève une question sérieuse à propos de la capacité du juge de continuer à exercer ses fonctions judiciaires.

De cette manière, le processus protège les juges tant contre la simple vulnérabilité que l'opprobre du public lorsque les plaintes se révèlent fausses, mais il ne les soustrait pas à l'examen public lorsque la plainte paraît suffisamment fondée pour que le Conseil de la magistrature recommande la tenue d'une enquête.

Les trois nouvelles plaintes entendues par le juge de l'enquête après que le juge Hryciuk eût conclu son plaidoyer de défense n'avaient pas été soumises préalablement au Conseil de la magistrature, ni fait l'objet d'une enquête par ce dernier. Par conséquent, ces plaintes ne pouvaient être reçues par la juge. Le libellé de la loi est clair et un juge n'a pas le pouvoir discrétionnaire d'effectuer une enquête en vertu de l'article 50 afin d'entendre de nouvelles plaintes qui n'auraient pas été préalablement examinées par le Conseil de la magistrature. Contourner l'exigence législative voulant que le Conseil de la magistrature effectue un examen préalable va à l'encontre de l'objectif du régime législatif et viole la nature obligatoire du processus en deux étapes établies à l'article 46 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*.

Même si la position de la juge Abella était clairement fondée sur le libellé des lois applicables en Ontario, la justification qu'elle a fournie pour affirmer que les dispositions applicables ne permettaient pas au juge de l'enquête de recevoir des plaintes n'ayant pas au préalable été examinées par le Conseil de la magistrature semble aussi s'appliquer à un contexte fédéral, à peu de chose près, d'autant plus si les étapes d'enquête du processus disciplinaire de la magistrature fédéral devaient éventuellement être intégrées à la *Loi sur les juges*.

Par contre, certaines réformes apportées aux processus en 2015 par le CCM visaient la

portée des enquêtes. Comme il a été mentionné, les comités d'enquête doivent désormais tenir compte de l'exposé des questions en litige et des motifs du comité d'examen recommandant une enquête pour déterminer la portée de leur enquête. Le nouveau Manuel du CCM confirme également qu'un comité d'enquête déterminera généralement la portée de son enquête en se reportant à ces documents ainsi qu'au dossier de la plainte initiale. En pratique, on peut s'attendre à ce que ces mesures contraignent la portée de la plupart des enquêtes.

De plus, une certaine souplesse sera toujours nécessaire. S'ils sont rédigés avec trop d'exactitude, les mandats d'une commission d'enquête peuvent contraindre un commissaire à demander la modification du mandat si des problèmes, qui sont liés aux sujets de l'enquête mais qui techniquement débordent de la portée de l'enquête, venaient à son attention. De même, limiter la portée d'une enquête sur la conduite des juges de manière trop stricte peut créer un besoin, soit celui de mettre sur pied un mécanisme pour élargir la portée d'une enquête lorsqu'elle révèle des accusations d'inconduite connexes qui sont dans leur fond nouvelles. Un tel mécanisme engendrerait inévitablement des délais. Pour ces raisons, il pourrait être souhaitable que la portée préserve une certaine flexibilité.

À la lumière des considérations précédentes :

- Un comité d'enquête devrait-il exclure la possibilité d'examiner une plainte qui n'a pas fait l'objet d'une enquête du CCM?³⁷
- Est-ce que les motifs et l'exposé des questions d'un comité d'examen, ainsi que la plainte originale, seraient suffisants pour limiter la portée d'une enquête tout en fournissant la souplesse nécessaire? Ou devrait-on mettre sur pied un mécanisme pour ajuster plus précisément la portée d'une enquête?
- Si cette dernière option est retenue :
 - Qui devrait déterminer quelle sera la portée de l'enquête du comité d'enquête? Le comité d'examen? Le président du Comité sur la conduite des juges?
 - Comment la portée d'une enquête pourrait-elle être élargie si cela devenait nécessaire? Par exemple, est-ce que les membres du comité d'enquête demanderaient eux-mêmes à ce que la portée de leur enquête soit élargie en en faisant la demande auprès de l'entité responsable de fixer la portée de l'enquête? Devrait-il y avoir une audience à laquelle l'avocat du juge pourrait présenter des observations?

Interdictions de publication et audiences à huis clos

Les paragraphes 63(5) et (6) de la *Loi sur les juges* permettent les interdictions de publications et les audiences à huis clos auxquelles le public n'est pas admis. Ces paragraphes stipulent ce qui suit :

³⁷ Les plaintes déposées par des procureurs généraux en vertu du par. 63(1) de la *Loi sur les juges* devront être exemptées de toute exigence prévue par des enquêtes antérieures, à moins que de telles plaintes soient traitées comme toutes les autres plaintes, comme il a été mentionné précédemment à la section 3.4.

63. [...] (5) S'il estime qu'elle ne sert pas l'intérêt du 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.

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

De plus, dans le Manuel, on prévoit que :

2.2 Sauf ordre contraire du Ministre, les enquêtes peuvent se tenir à huis-clos [sic]. Toutefois, sur requête présentée au Comité à la première occasion raisonnable, certains aspects de l'audition peuvent être de nature à procéder à huis clos ou sous interdiction de publication lorsque le Comité est d'avis que cela est nécessaire dans l'intérêt du maintien de l'ordre ou de la bonne administration de la justice.

2.3 Toute requête demandant des auditions à huis clos ne devrait être entendue qu'après un avis raisonnable aux parties intéressées, incluant les représentants des médias [sic].

À l'heure actuelle, les comités d'enquête ne sont pas expressément tenus de justifier les interdictions de publication ou la tenue d'une audience à huis clos. Les comités d'enquête se voient conférer les pouvoirs d'une cour supérieure, ce qui peut laisser entendre qu'un comité d'enquête devrait traiter les demandes d'interdiction de publication ou d'audience à huis clos comme le ferait une cour supérieure, ce qui comprend le fait de fournir des justifications. De plus, étant donné le grand intérêt que vouent les médias à l'égard de la plupart des procédures des comités d'enquête, il semble peu probable qu'un comité d'enquête décide de consentir à une demande d'interdiction de publication ou d'audience à huis clos sans justifier sa décision. Toutefois, compte tenu des intérêts importants en cause, rendre une telle exigence obligatoire serait sans doute approprié.

Il pourrait aussi être nécessaire de spécifier les considérations en jeu dans la *Loi sur les juges*. Le Manuel prévoit les éléments suivants par voie de considérations : « lorsque [...] nécessaire dans l'intérêt du maintien de l'ordre ou de la bonne administration de la justice ». Le Conseil de la magistrature de l'Ontario a adopté des critères plus détaillés pour déterminer quand des audiences doivent être tenues à huis clos et quand il est approprié d'émettre des interdictions de publication :

- a) lorsque des questions intéressant la sécurité publique ou personnelle pourraient être révélées;
- b) lorsque des questions financières ou personnelles de nature intime ou d'autres questions pourraient être révélées à l'audience, qui sont telles qu'en regard aux circonstances, l'avantage qu'il y a à ne pas les révéler dans l'intérêt de la personne concernée ou dans l'intérêt public l'emporte sur le principe de rendre

l'audience publique³⁸.

Ces considérations sont les mêmes que celles que l'on retrouve au paragraphe 9(1) de la *Loi sur l'exercice des compétences légales* de l'Ontario, qui s'appliquent à la plupart des procédures administratives provinciales, y compris les procédures disciplinaires professionnelles pour les avocats de l'Ontario³⁹.

Enfin, puisque dans le Manuel on peut lire que « [t]oute requête demandant des auditions à huis clos ne devrait être entendue qu'après un avis raisonnable aux parties intéressées, incluant les représentants des médias [sic], » il pourrait être nécessaire d'ajouter une telle exigence dans la *Loi sur les juges*.

À la lumière des considérations précédentes :

- Une exigence obligeant les comités d'enquête à justifier leur décision de tenir une audience à huis clos ou d'émettre un interdit de publication devrait-elle être ajoutée à la *Loi sur les juges*?
- Est-ce que la *Loi sur les juges* devrait énoncer de quels facteurs un comité d'enquête doit tenir compte lorsqu'il examine les demandes d'interdit de publication ou de tenue d'audience à huis clos?
- Est-ce qu'une disposition exigeant qu'un avis soit acheminé aux parties intéressées et aux représentants des médias, comme celle que l'on retrouve dans le Manuel, soit intégrée dans la *Loi sur les juges*?

Règles de procédure concernant les enquêtes

Dans son document de discussion de 2014, le CCM note que :

[traduction] les comités d'enquête constitués en vertu de la *Loi sur les juges* sont tous chargés d'enquêter sur la conduite d'un juge dans le but de déterminer si oui ou non une recommandation de révocation du juge devrait être formulée. Par conséquent, aucune raison ne justifie que chaque comité d'enquête adopte des procédures sensiblement distinctes d'un cas à l'autre. Par ailleurs, toutes les enquêtes sont menées sous les auspices de la même institution, soit le CCM, qui a une connaissance institutionnelle forgée par une grande expérience du processus disciplinaire judiciaire. Aussi, il est à noter que des procédures détaillées relativement aux audiences disciplinaires sont établies à l'intention des avocats dans les règles et les statuts de nombre de barreaux.

Un processus uniforme comprenant un ensemble prédéterminé de règles procédurales peut offrir plusieurs avantages, notamment contribuer au caractère prévisible des enquêtes; favoriser la cohérence des enquêtes entreprises en vertu de la *Loi sur les juges*; simplifier la résolution des conflits liés aux

³⁸ Voir <http://www.ontariocourts.ca/ocj/files/jproc/procedures-FR.pdf>.

³⁹ Voir MacKenzie, Gavin, *Lawyers and Ethics : Professional Responsibility and Discipline*, Carswell : looseleaf, à 26.9; Règle 3.06 des *Règles de pratique et procédure* prise en application du par. 61.2 de la *Loi sur le Barreau* de l'Ontario.

procédures et, comme il sera traité plus en détail ci-dessous, possiblement réduire le nombre de demandes de révision judiciaire. De telles pratiques et règles de procédures pourraient éventuellement régir des aspects comme : le processus et les délais concernant la collecte, la communication et la production de documents; la présentation des éléments de preuve et des documents; l'ordre et les règles des interrogatoires, des contre-interrogatoires et des réinterrogatoires des témoins; la procédure concernant les motions; les processus et les critères relatifs aux demandes d'ordonnance de confidentialité; les critères à remplir pour être autorisés à intervenir; les droits précis en matière dont disposent les personnes qui participent aux audiences d'un comité d'enquête.

Comme il a été mentionné précédemment, le CCM a récemment publié un Manuel établissant des lignes directrices sur les procédures et les pratiques relatives aux audiences des comités d'enquête, qui couvrent la majeure partie des éléments susmentionnés. Le Manuel est un document de politique, ce qui permet de le modifier facilement au besoin.

Par souci de clarté et de transparence, il pourrait être approprié que de telles lignes directrices soient prévues expressément par la *Loi sur les juges* ou que cette dernière oblige le CCM à établir de telles lignes directrices. Également, il pourrait être approprié que la *Loi* oblige que certains groupes, comme l'Association canadienne des juges des cours supérieures, l'ABC et le gouvernement, soient consultés ou avisés du contenu de ces lignes directrices et de tout changement apporté à celles-ci.

À la lumière des considérations précédentes :

- Est-ce que la *Loi sur les juges* devrait prévoir, ou exiger que le CCM établisse, des procédures ou des lignes directrices relatives aux pratiques pour les audiences des comités d'enquête?
- Est-ce que le CCM devrait être tenu de consulter des tiers à propos du contenu et des changements apportés à de telles lignes directrices? Si oui, qui devrait être consulté?
- Le CCM devrait-il être tenu d'aviser les parties intéressées de tout changement apporté à ces lignes directrices? Si oui, qui devrait en être avisé?

3.8 Avocat chargé de présenter l'affaire et avocat du comité

Comme il a été mentionné précédemment dans la partie 2, avant que le CCM apporte des changements au processus en 2015, les enquêtes nécessitaient la participation de deux avocats en plus d'un avocat pour le juge : c'est-à-dire le conseiller juridique du comité d'enquête (aussi appelé l'avocat du comité) et l'avocat chargé de présenter l'affaire (aussi appelé l'avocat indépendant). L'avocat du comité était un avocat retenu par le comité afin d'aider ce dernier à remplir son mandat en lui fournissant des conseils sur la preuve et d'autres questions légales ainsi qu'en l'assistant durant la rédaction de son rapport final. Pendant ce temps, l'avocat indépendant était chargé de présenter toutes les preuves pertinentes, autant celles à la faveur qu'à la défaveur du juge, au

comité d'enquête de manière impartiale et conforme à l'intérêt public. L'avocat indépendant était nommé par le président du Comité sur la conduite des juges, non par le comité d'enquête, et son mandat était établi en partie par le règlement administratif du CCM, et plus en détail dans l'une des politiques du CCM.

Cette approche faisant appel à la participation de deux avocats a évolué au début des années 1990 afin de devenir un mécanisme de protection de l'équité des procédures⁴⁰. Les comités d'enquête sont parfois tenus de sonder la preuve, y compris en effectuant des contre-interrogatoires. Cette approche requiert de poser des questions rigoureuses qui pourraient être trop facilement, si elles sont posées par un membre du comité ou par un avocat agissant au nom d'un membre du comité, soulever un doute raisonnable de partialité. À partir de l'enquête sur la conduite du juge Gratton menée au début des années 1990, on a commencé à nommer un avocat indépendant afin qu'il présente l'affaire et sonde la preuve, en recourant notamment à des contre-interrogatoires. L'avocat indépendant remplissait ce rôle de façon autonome par rapport au comité d'enquête et à tout avocat retenu par le comité afin de le conseiller. Cette approche faisant appel à deux avocats a permis à la plupart des comités d'enquête d'adopter une posture plus distante et moins susceptible de soulever un doute raisonnable quant à son impartialité. De nos jours, les commissions d'enquête qui doivent sonder la preuve d'une façon similaire ont souvent recours à la même approche pour ces mêmes raisons⁴¹.

Cependant, durant les audiences de 2012 du premier comité d'enquête sur la conduite de la juge Douglas, l'avocat indépendant et les membres du comité d'enquête ne s'entendaient pas sur la possibilité pour le comité de faire appel à son propre avocat afin de contre-interroger les témoins, un rôle habituellement réservé à l'avocat indépendant dans le cadre de l'approche faisant appel à deux avocats. Ces désaccords ont contribué à déclencher des procédures de révision judiciaire complexes qui ont entraîné des délais longs et coûteux. Dans ses observations de 2014 présentées au CCM, l'ABC insistait pour que soit maintenu le rôle de l'avocat indépendant et que soient évités les désaccords quant aux rôles respectifs de l'avocat indépendant et de l'avocat du comité en établissant expressément que le rôle de l'avocat du comité est purement administratif ou en l'éliminant complètement⁴².

Lors des changements qu'il a apportés au processus en 2015, le CCM a plutôt décidé d'éliminer le rôle de l'avocat indépendant et d'omettre toute mention de l'avocat chargé de présenter l'affaire ou de l'avocat du comité dans son règlement administratif révisé. La section 4 du règlement administratif prévoit maintenant simplement que : « [l]e 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 ». Ce nouveau statu quo rend le modèle faisant appel à deux avocats entièrement facultatif. Un comité d'enquête peut avoir recours aux services d'un avocat afin qu'il présente la preuve pertinente et d'un

⁴⁰ Voir Ratushny, Ed, *The Conduct of Public Inquiries*, Irwin Law : 2009, p. 215 à 261, plus particulièrement les p. 231 à 235.

⁴¹ Voir la note précédente.

⁴² Voir la soumission de l'ABC au CCM, précité, p. 6 à 9.

autre avocat afin qu'il agisse à titre de conseiller, mais le comité n'est pas tenu de le faire. Ceci est confirmé par le Manuel de pratique et de procédure du CCM, qui énonce 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 estimées détenir une information ou preuve portant sur l'objet de l'enquête; assister le Comité dans ses délibérations; gérer la recherche en droit; remettre un avis aux membres du Comité sur des matières de procédure et sur toutes mesures nécessaires pour 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 le mandat et les règles du Comité.

Récemment, le comité d'enquête chargé d'enquêter sur la conduite du juge Camp de la cour fédérale, le premier comité d'enquête à avoir été mis sur pied depuis que le CCM a apporté des changements au processus en 2015, a émis des directives à l'intention des avocats (datées du 22 avril 2016)⁴³. Ces directives établissent un modèle faisant appel à deux avocats, très similaire à celui qui a été utilisé par tous les comités d'enquête précédents, comprenant bon nombre des mécanismes de protection de l'équité autrefois inclus dans le règlement administratif et les politiques du CCM. Les directives du comité sont traitées plus en détail ci-dessous.

Considérations générales

Le nouveau *statu quo* a l'avantage de réduire considérablement les risques de conflit entre le comité d'enquête et l'avocat chargé de présenter l'affaire en rendant le comité responsable de la nomination, et de la définition du rôle, de tout avocat chargé de présenter l'affaire ou d'agir à titre de conseiller. Ce *statu quo* a également l'avantage d'offrir une certaine flexibilité. Pour chaque enquête, il est possible de confier la présentation de l'affaire à un avocat, sans toutefois pouvoir l'y contraindre.

Cependant, le nouveau *statu quo* a également des désavantages. Premièrement, du point de vue du public, du plaignant et du juge qui pourrait faire l'objet d'une enquête, ce *statu quo* rend moins claire et prévisible la façon dont le comité d'enquête mettra en œuvre ses procédures. Il est bien possible que la plupart des comités d'enquête continuent d'avoir recours au modèle faisant appel à deux avocats comme l'a fait le comité d'enquête chargé d'enquêter sur la conduite du juge Camp, en retenant les services d'un avocat pour représenter le comité et d'un autre pour présenter l'affaire ainsi que toutes les preuves pertinentes et les sonder. Par contre, si c'est le cas, aucune mention n'en fait état.

⁴³ Disponibles à l'adresse suivante : http://ccm-cjc.gc.ca/cmslib/general/Camp_Docs/2016-04-22%20Inquiry%20Committee%20-%20Camp%20J%20-%20Directives%20aux%20avocats.pdf (consulté le 5 mai 2016).

Selon les libellés de l'article 4 du règlement administratif révisé du CCM et du paragraphe 3.2 du Manuel, un comité d'enquête pourrait retenir les services d'un avocat chargé de présenter l'affaire afin qu'il assume le rôle autrefois confié à l'avocat indépendant, ou une part plus limitée de ce rôle, faire appel à plus d'un avocat chargé de présenter l'affaire afin de présenter différents points de vue sur une même question, ou encore de ne recourir à aucun avocat. Un comité d'enquête pourrait inclure ou non les mécanismes de protection de l'équité inclus par le comité d'enquête chargé d'évaluer la conduite du juge Camp, et pourrait exhorter ou non l'avocat chargé de présenter l'affaire à prendre en compte l'intérêt public. Un comité d'enquête pourrait aussi décider de retenir plusieurs avocats afin d'obtenir des conseils et d'effectuer des recherches. Chacune de ces possibilités aura forcément différentes conséquences sur les plans des procédures, de l'efficacité et des coûts.

Deuxièmement, le nouveau statu quo ne prévoit pas nécessairement la participation d'une personne expressément tenue de prendre en compte l'intérêt public. Alors qu'on s'attendrait habituellement à ce que tous les participants aux procédures d'un comité d'enquête se conduisent dans l'intérêt public, le rôle ainsi que le point de vue de chacun peuvent influencer sa compréhension de ce que signifie l'intérêt public dans sa définition plus générale. Comme l'ABC l'a noté dans ses observations de 2014 à l'intention du CCM, si l'on confie à l'avocat chargé de présenter l'affaire le mandat d'agir de façon indépendante par rapport au comité d'enquête en présentant de manière impartiale toutes les preuves et en agissant dans l'intérêt public, on renforce les sentiments d'équité, de transparence et d'impartialité du processus chez le public. Dans sa directive n° 6, le comité d'enquête sur la conduite du juge Camp a exhorté son avocate chargée de présenter l'affaire à s'acquitter de ses responsabilités de manière à servir au meilleur de son jugement l'intérêt public. Toutefois, comme il a été mentionné, cette directive a été émise par un seul comité d'enquête. Rien ne garantit que les prochains comités émettront une directive semblable. Le Manuel ne fait aucune suggestion en ce sens.

Troisièmement, comme la Cour d'appel fédérale l'a conclu, la présence de l'avocat indépendant fournit également une garantie d'équité au juge⁴⁴. L'éventuelle absence d'une garantie d'équité dans les futures enquêtes est importante pour deux raisons principales. Un processus qui est juste pour le juge autant en ce qui a trait aux faits qu'à la perception peut seulement renforcer la confiance qu'inspire le processus, en particulier chez les juges, qui sont les personnes les plus directement touchées. Un processus plus équitable permet aussi d'éviter dans la mesure du possible les procédures de révision judiciaire, qui sont l'une des principales causes d'augmentation des coûts et des délais.

Comme il a été souligné par les responsables du CCM dans son document de discussion de 2014, depuis les années 1970, les processus disciplinaires professionnels reposent moins sur des procédures de commissions d'enquête et davantage sur des procédures s'apparentant à celles utilisées devant les tribunaux et sur des garanties d'équité. C'est tout simplement parce que les enjeux sont importants

⁴⁴ *Cosgrove c. Conseil canadien de la magistrature*, 2007 CAF 103 au par. 65.

pour les professionnels soumis à des procédures disciplinaires. Dans de nombreux cas, c'est le moyen de subsistance des professionnels qui est en jeu. Pour une personne qui fait face à de telles conséquences, l'équité apparaîtra comme une question de première importance, et la volonté de contester les procédures pour cause d'impartialité sera généralement très forte. Par conséquent, il est peu surprenant que l'on ait adopté, dans le cadre des processus disciplinaires professionnels, un si grand nombre des mesures de protection utilisées dans les procédures judiciaires, y compris le recours à des arbitres impartiaux pour éviter les remises en question de l'impartialité ainsi qu'à un avocat poursuivant qui agit de façon indépendante par rapport aux arbitres et à tout conseiller juridique qui peut lui être adjoint. En aidant à rendre le processus plus équitable, possiblement dans les faits et certainement en apparence, de telles garanties permettent d'éviter en partie les demandes de révision judiciaire fondées sur une perception d'injustice.

Les enjeux soulevés par les enquêtes disciplinaires sur la conduite de la magistrature ne sont pas moins importants que ceux entourant les audiences disciplinaires des autres professionnels. En fait, ils sont sans doute plus importants. De nombreuses audiences disciplinaires professionnelles ont lieu lorsque l'infraction en cause peut justifier une amende, une suspension temporaire ou une autre forme de peine sans que cela ne mène pour autant à la fin de la carrière de la personne fautive. En revanche, si une plainte se rend devant un comité d'enquête, cela signifie qu'un comité d'examen composé de cinq personnes a déterminé que la plainte pourrait être suffisamment grave pour justifier qu'un juge soit démis de ses fonctions. À la lumière de ce qui précède, l'éventuelle absence d'une garanties d'équité pourrait sembler contraire à la réalité des enquêtes disciplinaires sur la conduite de la magistrature d'aujourd'hui et pourrait, en définitive, seulement contribuer au dépôt de demandes de révision judiciaire.

Les directives émises par le comité chargé d'enquêter sur la conduite du juge Camp semblent confirmer l'importance de percevoir un avocat chargé de présenter l'affaire comme agissant dans l'intérêt public et de manière indépendante par rapport au comité d'enquête. Dans ce cas-ci, les directives n'exhortent pas seulement l'avocate chargée de présenter l'affaire à remplir ses fonctions dans l'intérêt public, mais également à le faire d'une manière qui soit juste pour le juge, qui « [maintiendra] la confiance du public dans le système judiciaire », qui est conforme à la loi et qui n'est soumise à « [aucunes] directives du comité d'enquête ni [à l'influence] de qui que ce soit »⁴⁵. Les directives soulignent également que les membres du comité, s'ils jugeaient nécessaire de faire des demandes à l'avocate chargée de présenter l'affaire dans le cadre de ses fonctions, le feront « durant l'audience et que les participants auront l'opportunité de faire des représentations ». Enfin, les directives soulignent « [qu'il] n'y aura aucunes communications à l'extérieur de l'audience entre le comité d'enquête et l'avocate qui présente et l'avocat du juge Camp, sauf si tous les participants à l'enquête sont en accord à l'avance avec de telles communications »⁴⁶. On pourrait soutenir que de telles règles et directives, qui ont clairement pour but de garantir l'équité des procédures mises en œuvre par le comité d'enquête, devraient être établies dans la loi ou un

⁴⁵ Directives aux avocats du comité d'enquête dans l'affaire Camp, précité.

⁴⁶ Directives aux avocats du comité d'enquête dans l'affaire Camp, précité.

règlement administratif, plutôt que d'être intégrées à la discrétion de chaque comité d'enquête dans des directives ponctuelles.

Considérations supplémentaires spécifiques à l'avocat chargé de présenter l'affaire

Dans la mesure où le nouveau modèle a été conçu pour résoudre les conflits entre l'avocat indépendant et le comité d'enquête qui ont nui à la première enquête sur la conduite de la juge Douglas, il demeure difficile d'évaluer si une telle situation est appelée à se reproduire. À notre connaissance, si de tels conflits sont déjà survenus par le passé, ils ne semblent pas avoir miné l'efficacité des autres enquêtes. Une définition claire des rôles, comparable aux directives émises par le comité chargé d'enquêter sur la conduite du juge Camp, peut suffire à prévenir de tels conflits ou, à tout le moins, d'en réduire considérablement la probabilité. De plus, certaines des questions liées au rôle de l'avocat indépendant qui ont été soulevées durant la révision judiciaire de l'affaire *Douglas* pourraient être abordées spécifiquement. Par exemple, tel qu'il est mentionné à la section 3.12 ci-dessous, il pourrait être interdit à l'avocat chargé de présenter l'affaire de faire une demande de révision judiciaire. Le secret professionnel de l'avocat pourrait également être expressément rendu inapplicable à la relation unissant l'avocat chargé de présenter l'affaire et les autres acteurs⁴⁷.

Il convient de souligner que certains processus disciplinaires de la magistrature provinciaux prévoient des dispositions claires concernant la nomination des avocats chargés de présenter l'affaire. Par exemple, les procédures du Conseil de la magistrature de l'Ontario prévoient que « l'avocat chargé de la présentation » agira de façon indépendante par rapport au comité d'audience lorsqu'il présentera les preuves pertinentes. Les procédures définissent le rôle de l'avocat chargé de présenter l'affaire comme suit :

2. Lorsqu'il ordonne de tenir une audience concernant une plainte portée contre un juge, le Conseil engage un avocat pour la préparation et la présentation de l'exposé des faits à l'encontre de l'intimé.
3. L'avocat engagé par le Conseil agit indépendamment de celui-ci.
4. Le mandat de l'avocat engagé dans le cadre de la présente partie n'est pas d'essayer d'obtenir une décision particulière à l'encontre d'un intimé, mais de veiller à ce que la plainte portée contre le juge soit évaluée de façon rationnelle et objective afin de parvenir à une décision juste.

⁴⁷ Durant la première enquête sur la conduite de la juge Douglas, le conflit entre l'avocat indépendant et le comité d'enquête a culminé avec le dépôt de deux demandes de révision judiciaire, l'une déposée par la juge en chef adjointe Douglas et l'autre par l'avocat indépendant. Après que l'avocat indépendant eût abruptement décidé de se retirer de l'affaire, la question de l'application du secret professionnel de l'avocat aux communications entre l'avocat indépendant et le CCM est devenue centrale lors de la révision judiciaire. La Cour fédérale a conclu que les communications n'étaient pas protégées en vertu du secret professionnel. Voir *Douglas c. Canada*, 2014 CF 299.

5. Pour plus de certitude, l'avocat chargé de la présentation ne doit conseiller le Conseil sur aucune des questions qui feront l'objet d'une audience publique au cours de laquelle il agira comme avocat chargé de la présentation. Toutes les communications entre l'avocat chargé de la présentation et le Conseil doivent, dans le cas de communications directes, se faire en présence de l'avocat représentant l'intimé ou, dans le cas de communications écrites, avec copie aux intimés.

En revanche, au Nouveau-Brunswick, un avocat chargé de présenter l'affaire est nommé afin de jouer un rôle proche de celui du procureur; cependant, la *Loi sur la Cour provinciale* prévoit que l'organisme d'audience nomme l'avocat chargé de présenter l'affaire et que ce dernier demeure sous la direction de l'organisme⁴⁸. Au Québec, la *Loi sur les tribunaux judiciaires* stipule que l'organisme d'audience doit nommer l'avocat, mais le rôle de ce dernier n'est pas décrit, que ce soit implicitement ou explicitement, comme étant similaire à celui du procureur. Le texte de la disposition applicable sous-entend que l'avocat relève de l'organisme d'audience⁴⁹.

Considérations supplémentaires spécifiques à l'avocat du comité

L'ABC a fait valoir, étant donné que les comités d'enquête sont constitués de juges et d'avocats, qu'il n'est pas absolument nécessaire qu'un avocat du comité soit nommé afin de fournir son avis sur les questions juridiques. Si les comités d'enquête devaient garder le pouvoir de nommer un avocat du comité, les représentants de l'ABC suggèrent que le rôle de l'avocat du comité soit circonscrit avec soin et limité à des fonctions administratives. Selon l'ABC, l'avocat du comité ne devrait pas pouvoir participer aux audiences ou à la rédaction des motifs⁵⁰.

En règle générale, les processus disciplinaires de la magistrature provinciaux ne prévoient pas explicitement de dispositions touchant à la nomination d'un avocat du comité ou à celle d'un conseiller juridique. La province de l'Ontario est l'une des rares exceptions. Les paragraphes 51.6(4) et (5) de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* autorisent expressément un organisme d'audience à retenir les services d'un conseiller juridique, mais limitent le rôle du conseiller en exigeant que tout avis juridique fourni par le conseiller à l'organisme d'audience soit également communiqué aux autres parties, qui doivent ensuite avoir l'occasion de présenter leurs observations sur ledit avis⁵¹.

À la lumière des considérations précédentes :

- Quelle est la meilleure manière de représenter l'intérêt du public durant les procédures mises en œuvre par le comité d'enquête? Par l'intermédiaire d'un avocat chargé de présenter l'affaire? Est-ce possible de bien représenter l'intérêt

⁴⁸ *Loi sur la Cour provinciale* du Nouveau-Brunswick, al. 6.9(1)b) et par. 6.9(2) et 6.10(4).

⁴⁹ *Loi sur les tribunaux judiciaires* du Québec, art. 281; voir également *Ruffo c. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 R.C.S. 267, par. 72 à 74.

⁵⁰ Soumission de l'ABC au CCM, précité, p. 8 et 9.

⁵¹ *Loi sur les tribunaux judiciaires* de l'Ontario, par. 51.6(4) et (5).

du public si l'avocat chargé de présenter l'affaire est sous la direction du comité d'enquête?

- Est-ce que chaque enquête devrait faire appel à un avocat chargé de présenter l'affaire? Comment le rôle de l'avocat chargé de présenter l'affaire devrait-il être défini?
- Est-ce que chaque comité d'enquête devrait être autorisé à retenir les services d'un avocat du comité? Comment le rôle de ce dernier devrait-il être défini?
- Si l'on considère que les rôles de l'avocat chargé de présenter l'affaire et de l'avocat du comité doivent être expressément établis et définis, devrait-on le faire dans la *Loi sur les juges* ou dans le règlement administratif du CCM?

3.9 Le Conseil plénier

Une fois que les audiences du comité d'enquête ont pris fin, ses membres produisent un rapport dans lequel ils recommandent ou non la révocation du juge. Ce rapport est acheminé aux autres membres du CCM, qui constituent le Conseil plénier, et ceux-ci doivent alors tenir un vote pour déterminer s'ils sont en accord avec la recommandation du comité d'enquête et produire un rapport à l'intention du ministre comme le prévoit le paragraphe 65(1) de la *Loi sur les juges*. Le Conseil plénier se compose des 39 membres du CCM⁵², bien que le paragraphe 10(2) du règlement administratif du CCM établisse le quorum des réunions du Conseil plénier à 17 membres.

L'examen du Conseil plénier découle des dispositions de la *Loi sur les juges*, précisément du paragraphe 65(1), qui confie la tâche à l'ensemble du CCM, et non à un comité d'enquête, de fournir un rapport au ministre portant sur chaque enquête. Les membres du Conseil plénier peuvent demander au comité d'enquête d'approfondir son enquête sur un point particulier et d'entendre la preuve mais, en pratique, la seule information qui n'est pas présentée au comité d'enquête que les membres du Conseil plénier examinent sont les observations du juge visé par l'enquête. Jusqu'en 2010, le juge pouvait soumettre ses observations par écrit et faire une déclaration de vive voix aux membres du Conseil plénier. Depuis 2010, le juge peut se contenter de présenter ses observations par écrit.

Bien que l'étape du processus faisant appel au Conseil plénier soit actuellement obligatoire en raison du libellé de la *Loi sur les juges*, l'objectif exact de cette étape du processus ainsi que sa relation avec l'étape faisant appel au comité d'enquête ne sont pas clairs ou bien définis. Les comités d'enquête sont des organes d'experts regroupant une majorité de juges qui produisent leur propre rapport à la suite d'une enquête approfondie. Si l'on acceptait que le rapport du comité d'enquête soit le rapport final sur lequel s'appuie le ministre pour décider s'il doit demander au Parlement de démettre le juge de ses fonctions, le processus s'en trouverait écourté.

D'un autre côté, les juges en chef et les juges en chef adjoints sont des gestionnaires

⁵² Tous les membres du CCM qui ont examiné la plainte visée lors d'étapes précédentes du processus (p. ex. à titre de membres du comité d'examen ou du comité d'enquête) ne peuvent examiner la plainte de nouveau en siégeant au Conseil plénier : par. 11(2) du règlement administratif du CCM.

magistrats qui, ensemble, ont une expérience considérable en matière d'affaires d'inconduite judiciaire. Le Conseil plénier peut compter sur l'expertise judiciaire d'au moins 17 juges en chef et juges en chef adjoints du pays afin de se pencher sur les affaires portées devant lui. Le Conseil plénier a sans doute aussi un rôle important à jouer dans l'élaboration d'une approche à l'égard de l'inconduite judiciaire qui, en plus de renforcer les principes sous-tendant le processus disciplinaire de la magistrature, demeure cohérente au fil du temps et fournit de l'orientation aux juges actuels ainsi qu'aux futurs juges. Si l'étape faisant appel au Conseil plénier, dans l'une ou l'autre de ses formes, demeure l'une des étapes du processus disciplinaire, cela pourrait influencer la limitation du recours à la révision judiciaire, qui est abordée à la section 3.12 ci-dessous.

Préserver le caractère obligatoire de l'étape du Conseil plénier soulèverais un certain nombre de questions intimement liées. Premièrement, comment devrait-on précisément définir le rôle de ce dernier par rapport à celui du comité d'enquête? Le Conseil plénier devrait-il aborder l'affaire dont il est saisi comme s'il était le principal décideur et tirer ses propres conclusions sur la preuve? Ou devrait-il adopter une approche se fondant sur la norme de la décision raisonnable de l'examen utilisée dans le cadre du droit administratif, et se demander seulement si les conclusions du comité d'enquête sont raisonnables (c.-à-d. si elles s'inscrivent dans les limites du raisonnable) à la lumière de ses constatations sur les faits?

Deuxièmement, le Conseil plénier devrait-il demeurer autant que se faire le plus semblable possible au Conseil plénier du CCM? Le fait de réunir un grand nombre (actuellement, un minimum de 17) de juges en chef, de juges en chef adjoints et de juges principaux afin de statuer sur une affaire relative à la conduite d'un membre de la magistrature peut poser certains problèmes logistiques et autres susceptibles d'entraîner des délais supplémentaires. Est-ce qu'un organisme de plus petite taille ne pourrait pas être en mesure d'assumer les mêmes fonctions plus simplement et de manière plus efficace?⁵³

Troisièmement, les pouvoirs du Conseil plénier sont-ils adéquats? Le paragraphe 63(4) de la *Loi sur les juges* confère au Conseil plénier tous les pouvoirs caractéristiques d'une cour supérieure, incluant notamment les pouvoirs 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

⁵³ Si le Conseil plénier devient une entité de plus petite taille, il pourrait être approprié de le nommer autrement, lui donner un nom qui soit plus représentatif de sa taille et de son rôle. Ce faisant, il conviendrait peut-être aussi d'amender la *Loi sur les juges*. Comme il a été mentionné précédemment, le libellé actuel (art. 65) de la Loi sous-entend que c'est l'ensemble du CCM qui est responsable de produire un rapport à l'intention du ministre.

des pouvoirs d'une juridiction supérieure de la province où l'enquête se déroule.

De plus, l'article 12 du règlement administratif du CCM stipule que :

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

Les pouvoirs du Conseil plénier devraient-ils être consolidés dans une seule disposition afin d'être intégrés dans le texte de la *Loi sur les juges*? Y a-t-il d'autres pouvoirs que ceux actuellement établis dans la *Loi sur les juges* et le règlement administratif qui devraient être explicitement énumérés ou définis plus clairement? Par exemple, le Conseil plénier devrait-il expressément avoir le pouvoir de non seulement être en mesure de renvoyer l'affaire au comité d'enquête pour que l'enquête soit approfondie, comme c'est actuellement le cas, mais également le pouvoir de faire examiner une question particulière par un nouveau comité d'enquête, lorsqu'approprié, à la lumière des exigences relatives à l'équité procédurale?

Enfin, quelles procédures devraient être adoptées par le Conseil plénier? Le juge devrait-il être seulement en mesure de soumettre ses observations par écrit, comme c'est actuellement le cas, ou devrait-il pouvoir faire une déclaration de vive voix, comme c'était le cas avant 2010? Est-ce que ces questions devraient être tranchées par le Conseil plénier ou devrait-on statuer sur certaines d'entre elles dans le libellé de la *Loi sur les juges*?

À la lumière des considérations précédentes :

- Devrait-on conserver l'étape du Conseil plénier dans le processus disciplinaire?
- Le cas échéant :
 - Comment son but devrait-il être défini ou clarifié?
 - Une entité de plus petite taille serait-elle en mesure de s'acquitter des mêmes fonctions ou de fonctions similaires de manière plus simple ou plus efficace?
 - Est-ce que les pouvoirs du Conseil plénier sont adéquats? Devrait-il avoir le pouvoir de demander qu'une nouvelle enquête soit menée sur une question particulière lorsqu'approprié à la lumière des exigences relatives à l'équité des procédures?
 - Les pouvoirs du Conseil plénier devraient-ils être consolidés dans une seule disposition afin d'être intégrés dans la *Loi sur les juges*?
 - Quelles procédures devraient être adoptées par le Conseil plénier? Le juge devrait-il être habilité à faire une déclaration de vive voix ou à soumettre ses observations par écrit seulement? Est-ce que des telles questions devraient être spécifiées dans le règlement administratif du CCM ou être intégrée à la *Loi sur les juges*?

3.10 Éventail des sanctions pour inconduite et motifs de révocation

Éventail de sanctions pour inconduite

À l'échelle fédérale, la gamme de sanctions possibles qui peuvent être imposées pour inconduite judiciaire est très limitée. La *Loi sur les juges* confère expressément au CCM le pouvoir d'enquêter sur les allégations d'inconduite judiciaire en vue de déterminer si un juge doit être démis de ses fonctions, mais elle reste muette quant à la possibilité d'imposer des sanctions autre que la révocation. Par conséquent, même si le CCM a donné au juge un avertissement ou exprimé ses préoccupations, d'autres mesures correctives, comme présenter des excuses ou suivre une formation ou un traitement, ont seulement été imposées avec le consentement du juge. En revanche, les conseils provinciaux de la magistrature sont généralement habilités à imposer un vaste éventail de sanctions pour inconduite judiciaire sans l'accord du juge. Ils peuvent notamment donner un avertissement au juge ou le réprimander, lui ordonner de présenter ses excuses au plaignant, de suivre une formation ou un traitement ou de recourir à des services de consultation ou suspendre le juge avec ou sans rémunération⁵⁴.

Comme l'explique le CCM dans son document de discussion de 2014, plusieurs raisons expliquent pourquoi les mesures de réparation consensuelles constituent un outil disciplinaire utile et très efficace⁵⁵. Au fil du temps, elles ont permis d'établir des normes de conduite appropriées et de déterminer la justesse de certaines mesures de réparation pour certains types d'inconduite. De telles mesures peuvent également aider le plaignant à tourner la page, et revêtent de facto un caractère hautement dissuasif à répéter dans le futur le même genre d'inconduite. Lorsqu'un juge récidive après avoir reconnu par le passé le caractère inapproprié de sa conduite, le CCM est en droit d'imposer une sanction plus sévère, y compris une enquête qui pourrait mener à la révocation du juge.

Par la même occasion, l'ABC a fait valoir que, pour avoir un processus disciplinaire transparent et efficace, l'organisme disciplinaire doit pouvoir imposer des sanctions non consensuelles appropriées aux circonstances⁵⁶. Un processus dans lequel il est seulement possible d'exprimer des préoccupations et d'imposer la révocation sans consentement risque de produire des situations incongrues où la sanction ne semble pas correspondre à la gravité de l'inconduite. Cette situation peut se retourner à l'avantage ou au détriment du juge, mais peut dans les deux cas miner la confiance du public dans le processus.

Enfin, pour trouver un éventail approprié de mesures correctives, il convient de tenir compte de l'importance de la confiance du public à l'égard de la magistrature et de la capacité à exercer des fonctions judiciaires. Dans *Une place à part*, le professeur Friedland soutient que la suspension sans rémunération est incompatible avec la dignité de la charge d'un juge qui continue à exercer ses fonctions. Il fait

⁵⁴ Document de discussion du CCM, précité, p. 41.

⁵⁵ Document de discussion du CCM, précité, p. 42-43.

⁵⁶ Soumission de l'ABC au CCM, précité, p. 13-14.

également valoir qu'une telle sanction pourrait être inconstitutionnelle⁵⁷. Toutefois, les juges qui font face à des accusations d'inconduite ont été relevés de leurs fonctions avec rémunération pendant le déroulement des enquêtes sur leur conduite⁵⁸.

À la lumière des considérations précédentes :

- L'éventail des sanctions pour inconduite autre que la révocation devrait-il être élargi? Le cas échéant :
 - Quelles sanctions devraient être possibles? L'expression de préoccupations? Des cours de formation continue ou une consultation? La suspension sans rémunération? D'autres?
 - L'éventail des sanctions devrait-il être énoncé dans la *Loi sur les juges* ou le CCM devrait-il être habilité à imposer des sanctions autres que la révocation, et à décider des sanctions à imposer au moyen de règlements administratifs?

Motifs de révocation

Comme il a été indiqué dans l'aperçu du processus à la partie 2 du présent document, le paragraphe 65(2) de la *Loi sur les juges* énonce quatre motifs de révocation d'un juge : « 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. » Les comités d'enquête du CCM et le Conseil plénier ont adopté l'approche voulant que si la conduite du juge correspond aux alinéas a) à d), il faut poser la question suivante, habituellement appelée le critère *Marshall* :

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?

une recommandation en vue de la révocation d'un juge suivra seulement si la réponse à cette question est favorable.

Les motifs de révocation énoncés au paragraphe 65(2) semblent avoir une portée suffisamment large pour englober l'ensemble des circonstances qui pourraient justifier la révocation. Jamais a-t-on indiqué qu'ils étaient trop limités ou trop généraux. Parallèlement, le critère *Marshall* indique précisément sur quoi orienter les procédures pouvant mener à la révocation d'un juge : la confiance du public dont a besoin un juge pour s'acquitter de ses fonctions judiciaires. Puisque le critère Marshall a résisté à l'épreuve du temps, il est légitime de penser qu'il devrait être intégré à la *Loi sur les juges* et que le CCM devrait expressément être chargé de l'appliquer.

À la lumière des considérations précédentes :

⁵⁷ Friedland, précité, p. 157.

⁵⁸ Par exemple, la Juge en chef adjointe Douglas et le Juge Girouard ont tous deux été retiré de leurs fonctions pendant le déroulement des enquêtes sur leur conduite.

- Le critère *Marshall* devrait-il être incorporé à la *Loi sur les juges* et, le cas échéant, le CCM devrait-il être expressément chargé de l'appliquer?

3.11 Rôle du ministre de la Justice

Les rôles du ministre de la Justice et du Parlement à la fin du processus applicable aux juges sont essentiels. Comme il a été indiqué précédemment, le rôle du Parlement à titre d'organisme chargé de révoquer un juge est énoncé au paragraphe 99(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁵⁹. Bien que l'incidence d'une accusation d'inconduite judiciaire sur la confiance du public à l'égard du juge et du système de justice soit évaluée tout au long des différentes étapes du processus disciplinaire, le paragraphe 99(1) donne sans équivoque le dernier mot sur ces questions au Parlement, l'ultime représentant du public au Canada⁶⁰.

En revanche, le rôle du ministre de la Justice à la fin du processus disciplinaire n'est défini nulle part. Il est communément admis que le rôle du ministre est de recevoir le rapport préparé par le CCM comme l'exige le paragraphe 6(1) de la *Loi sur les juges*, et de décider s'il faut demander au Parlement de révoquer le juge. Dans *Cosgrove c. Conseil canadien de la magistrature*, 2007 CAF 103, au paragraphe 64, la Cour d'appel fédérale décrit le rôle du ministre de la façon suivante :

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.

Le rôle du ministre, ainsi défini, correspond au statut du ministre défini à l'article 4 de la *Loi sur le ministère de la Justice* comme le « conseiller juridique officiel du gouverneur général » à qui il incombe notamment d'exercer son autorité sur « tout ce qui touche à l'administration de la justice au Canada et ne relève pas de la compétence des gouvernements provinciaux⁶¹ ». Il correspond aussi certainement avec le rôle

⁵⁹ Le rôle du Parlement est abordé plus en détail par la Cour fédérale dans *Gratton c. Conseil canadien de la magistrature*, [1994] 2 C.F. 769 (1re inst.), aux par. 35-46.

⁶⁰ L'article 71 de la *Loi sur les juges* préserve expressément le rôle du Parlement comme il est énoncé au par. 99(1), à l'exception des dispositions de la même loi qui habilent le CCM à mener des enquêtes sur des allégations d'inconduite judiciaire. L'article est ainsi libellé :

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.

⁶¹ *Loi sur le ministère de la Justice* du Canada, art. 4.

traditionnel du ministère de la Justice à titre d'interlocuteur entre le pouvoir judiciaire et les pouvoirs exécutif et législatif du gouvernement, un rôle qui suppose le devoir de préserver la confiance du public dans la magistrature et le système de justice.

Afin de définir plus clairement le rôle du ministre de la Justice, la *Loi sur les juges* devrait-elle comporter une disposition saisissant l'essence des paroles de la Cour d'appel fédérale dans *Cosgrove*, cité précédemment? Y a-t-il certains aspects du rôle du ministre qui n'ont pas été saisis par les paroles de la Cour d'appel fédérale qui devraient expressément figurer dans la *Loi sur les Juges*?

À la lumière des considérations précédentes :

- Le rôle du ministre, en ce qui a trait à la réception du rapport et de la recommandation du CCM, devrait-il être clarifié dans la *Loi sur les juges*? Le cas échéant, sous quel libellé?

3.12 Révision judiciaire

Les révisions judiciaires du CCM forment deux grandes catégories : celles demandées par les plaignants qui contestent le rejet d'une plainte par le CCM, et celles demandées par les juges qui font l'objet de procédures disciplinaires. Comme indiqué auparavant, la dernière catégorie de demandes soulève des préoccupations parce qu'elle a donné lieu à de plus en plus de retards et de frais.

Comme l'a constaté la Cour fédérale dans *Douglas c. Canada*, 2014 CF 299, mettre les décisions du CCM et de ses comités à l'abri de tout contrôle par les tribunaux « enfreint le principe selon lequel tous les titulaires d'un pouvoir public doivent rendre compte de la façon dont ils exercent ce pouvoir⁶² » La Cour fédérale a également souligné que le recours au contrôle judiciaire est en fait important pour l'efficacité du processus disciplinaire des juges :

[122] [...] [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. [...]

[123] [...] [L]e ministre et le Parlement ne sont pas du tout bien outillés pour statuer sur la gamme possiblement large d'arguments juridiques qui peuvent être

⁶² *Douglas c. Canada (P.G.)*, 2014 CF 299, par. 119. Voir également *Crevier c. Québec (P.G.)*, [1981] 2 R.C.S. 220 cité dans *MacMillan Bloedel c. Simpson*, [1995] 4 R.C.S. 725, par. 35; *Dunsmuir c. N.-B.*, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 31, 52, 159.

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.

Les plaignants qui contestent une décision de rejet d'une plainte doivent, bien entendu, être également en mesure de demander un contrôle judiciaire, surtout parce que les plaintes rejetées par le CCM ne sont jamais transmises au ministre ou au Parlement.

Bien que les préoccupations au chapitre de l'équité procédurale militent en faveur du maintien de l'option de contrôle judiciaire, et pour les plaignants, et pour les juges, les requêtes en révision judiciaire pourraient être accélérées si elles étaient instruites directement par la Cour d'appel fédérale ou directement par la Cour suprême sur permission. L'étape du processus auprès du Conseil plénier pourrait également devenir une étape comparable à celle auprès d'un organisme d'appel, ce qui pourrait permettre de limiter le contrôle judiciaire des comités d'enquête.

Accélérer les procédures de révision judiciaire

Si les révisions judiciaires étaient instruites directement par la Cour d'appel fédérale, il serait possible d'éliminer un niveau de contrôle, parfois deux⁶³. Les décisions de la Cour d'appel fédérale pourraient être portées en appel devant la Cour suprême, mais seulement avec la permission de ce tribunal. Les requêtes directes en révision judiciaire devant la Cour d'appel fédérale ne sont pas nouvelles; ce tribunal possède une longue expérience des requêtes en révision judiciaire présentées directement par les tribunaux administratifs. Le paragraphe 28(1) de la *Loi sur les cours fédérales* dresse une liste des tribunaux administratifs fédéraux pour lesquels la Cour d'appel fédérale a compétence pour connaître des demandes de contrôle judiciaire. Le CCM et ses comités pourraient simplement être ajoutés à la liste. Les procédures en révision judiciaire pourraient être accélérées davantage par l'établissement de délais pour les audiences devant la Cour d'appel fédérale et ses décisions.

La révision judiciaire par la Cour d'appel fédérale comporte un désavantage. Le Conseil plénier, composé d'au moins 17 membres du CCM, agit de facto comme deuxième niveau de contrôle à l'égard des travaux des comités d'enquête. Lorsqu'une requête en révision judiciaire concerne le Conseil plénier, l'observateur raisonnable peut estimer redondant, voir même contre-intuitif, la présence de trois juges de la Cour d'appel fédérale (la formation de chaque tribunal compte 3 juges) pour instruire une révision judiciaire à l'endroit d'au moins 17 de leurs collègues.

⁶³ À la discrétion du juge en chef de la Cour fédérale, les demandes de contrôle judiciaire peuvent être gérées par des protonotaires, dont les décisions sont susceptibles d'appel devant un juge de la Cour fédérale. Les appels des décisions rendues par des protonotaires ont contribué aux retards dans les procédures de révision judiciaire découlant de l'enquête Douglas.

Les requêtes en révision judiciaire pourraient être instruites directement par la Cour suprême avec la permission de ce tribunal. Il apparaîtrait moins redondant que le tribunal d'appel final du pays instruisse la révision judiciaire du Conseil plénier. En outre, dans certains cas, une révision instruite directement par la Cour suprême permettrait d'accélérer davantage les procédures de révision judiciaire en éliminant un autre niveau de contrôle.

Les requêtes en révision judiciaire présentées directement à la Cour suprême comportent également quelques désavantages. Aucun autre tribunal administratif ne peut faire réviser ses décisions directement par la Cour suprême. Cette situation est en partie attribuable à la charge de travail élevé du tribunal, mais également au fait que la Cour suprême est rarement appelée à se prononcer sur des affaires sans qu'elles soient d'abord examinées par un tribunal inférieur⁶⁴.

Il serait possible de répondre en partie à ces préoccupations en ayant différents tribunaux pour instruire les révisions judiciaires aux différentes étapes du processus. Par exemple, les requêtes en révision judiciaire du Conseil plénier pourraient être présentées directement à la Cour suprême, alors que les autres requêtes en révision judiciaire, comme les requêtes en révision judiciaire des décisions de rejeter une plainte, lesquelles sont prises dans les premières étapes du processus et n'entraînent pas généralement de retard dans le processus, pourraient être instruites par la Cour d'appel fédérale.

De plus, une disposition expresse pourrait être ajoutée à la Loi sur les juges pour interdire aux juges soumis à une procédure d'enquête de présenter des requêtes en révision judiciaire avant le rapport du Conseil plénier. Cette disposition pourrait être renforcée en officialisant le Conseil plénier à titre d'étape de révision, un recours que doivent épuiser les juges soumis à une enquête avant de présenter une demande de contrôle judiciaire.

Finalement, dans la première enquête concernant la juge Douglas, l'avocat indépendant (chargé de présenter l'affaire) a présenté une demande de révision judiciaire. Il s'agit de la seule fois où une personne autre qu'un plaignant ou le juge faisant l'objet de l'enquête a intenté une procédure de révision judiciaire. Comme il en a déjà été question, dans le contexte des procédures disciplinaires à l'égard des juges, le but premier de la révision judiciaire est d'assurer l'équité procédurale pour les juges et les plaignants. Les droits de l'avocat chargé de présenter l'affaire ne sont pas remis en question. Si le modèle des deux avocats était rétabli, il ne sera vraisemblablement pas nécessaire pour l'avocat chargé de présenter l'affaire d'être habilité à demander une révision judiciaire; il pourrait même se le voir interdire.

À la lumière des considérations précédentes :

- Les révisions judiciaires devraient-elles être accélérées en faisant en sorte qu'elles soient présentées directement à la Cour d'appel fédérale? Ou

⁶⁴ Les renvois, que seul le gouvernement fédéral peut demander, constituent la seule exception.

directement à la Cour suprême sur permission?

- Les requêtes en révisions judiciaires à l'égard du Conseil plénier devraient-elles être présentées directement à la Cour suprême sur permission, et les autres requêtes en révision judiciaire directement à la Cour d'appel fédérale?
- Devraient-on expressément interdire aux juges faisant l'objet d'une enquête de présenter des requêtes en révision judiciaire avant le rapport du Conseil plénier? Qu'est-ce qu'une telle interdiction supposerait pour l'étape du Conseil plénier?
- Devrait-on établir des délais pour les audiences et les décisions? Au niveau de la Cour d'appel fédérale? De la Cour suprême?
- Si le modèle à deux avocats est rétabli, devrait-on interdire à l'avocat chargé de présenter l'affaire de présenter une requête en révision judiciaire?

3.13 Honoraires de l'avocat du juge

Actuellement, les honoraires de l'avocat dans le cadre d'une enquête (qu'il s'agisse de l'avocat du comité d'enquête, l'avocat chargé de présenter l'affaire ou l'avocat du juge) sont payés par le gouvernement fédéral. Tous les avocats doivent calculer leurs honoraires d'après les tarifs du ministère de la Justice, lesquels établissent des taux horaires pour tout avocat dont les services sont retenus par le Ministère. Ces taux sont fortement actualisés et ne sont pas des taux auxquels un avocat facturerait habituellement ses honoraires.

Toutefois, malgré les tarifs établis, le coût des honoraires des avocats des juges faisant l'objet de procédures disciplinaires a récemment connu une forte hausse. Le principal facteur à l'origine de cette augmentation des coûts est de loin la hausse du nombre et de la complexité des procédures de révision judiciaire. La section précédente du présent document a examiné les options pour accélérer et limiter les procédures de révision judiciaires. La présente section portera sur les options visant à réduire les coûts liés au paiement des honoraires de l'avocat du juge.

Pratique actuelle

Actuellement, le gouvernement paye les honoraires de l'avocat d'un juge dans le cadre de procédures disciplinaires, y compris à l'étape de l'enquête, dans le cadre des procédures du comité d'enquête et pendant les procédures de révision judiciaire le cas échéant. Cette pratique s'est attiré des critiques pour les deux motifs généraux suivants :

- Les Canadiens faisant l'objet d'une procédure judiciaire, y compris les personnes accusées d'infractions graves et les professionnels confrontés aux instances disciplinaires professionnelles, ne voient pas les honoraires de leur avocat payés par le gouvernement à moins qu'ils soient admissibles à une forme d'aide juridique.
- Le paiement des honoraires de l'avocat du juge encourage les litiges excessifs.

Plus particulièrement, il encourage les juges faisant l'objet de procédures disciplinaires à demander une révision des décisions défavorables à leur endroit puisqu'ils ne subiront aucune conséquence d'une telle démarche s'ils voient leur requête déboutée. Puisque les juges demeurent en fonction pendant les procédures, allonger les procédures disciplinaires peut, dans certaines circonstances, profiter au juge s'il obtient, par exemple, les années en poste dont il a besoin pour être admissible à une pension⁶⁵.

Il est d'abord important de préciser la portée de la pratique du gouvernement quant au paiement des honoraires de l'avocat d'un juge dans le cadre des procédures disciplinaires de la magistrature. Si des accusations d'inconduite à l'endroit d'un juge engendrent une procédure judiciaire telle une poursuite au criminel, une action civile ou une plainte concernant les droits de la personne, le juge doit, comme tout autre Canadien qui n'est pas admissible à une aide juridique, payer les honoraires de son avocat dans le cadre des procédures engagé contre lui. C'est seulement lorsque des allégations d'inconduite donnent lieu à l'acheminement d'une plainte au CCM que le juge verra les honoraires de son avocat payés par le gouvernement, et uniquement dans le cadre du processus disciplinaire de la magistrature.

Cette pratique s'explique en partie par la nature constitutionnelle de la charge des juges et du processus disciplinaire de la magistrature. Ce processus est exigé par la Constitution; il est notamment prévu par l'article 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et émane de l'inamovibilité de fonction garantie par le principe constitutionnel de l'indépendance judiciaire. Le paragraphe 99(1) prévoit que les juges des cours supérieures restent en fonction durant bonne conduite et qu'ils peuvent seulement être révoqués par le Parlement. Pour satisfaire à l'inamovibilité de fonction garantie par l'indépendance judiciaire, il faut que le juge ait, avant sa révocation, l'occasion de se faire entendre et de produire une preuve lors d'une audience⁶⁶. Même s'il est vrai que les honoraires d'avocat engagés par des professionnels dans d'autres domaines pendant une procédure disciplinaire ne sont pas payés par le gouvernement, il y a lieu de souligner que ces professionnels n'occupent pas de charge expressément prévue et protégée par la Constitution. Puisque, selon la Constitution, les juges occupent leur poste à titre inamovible, sous réserve de révocation par le Parlement uniquement, un juge ne devrait pas être forcé à renoncer à sa charge simplement en raison du coût prohibitif d'une défense contre des accusations d'inconduite.

Il est également important de tenir compte de la nature des fonctions quotidiennes d'un juge. Le résultat final du travail d'un juge – régler des différends de façon juste et conformément à la loi – est, dans presque tous les cas, un plaideur qui est au mieux déçu, et parfois en colère contre le juge parce que ce dernier n'a pas perçu l'affaire comme il l'entendait. Dans certaines situations, un plaideur mécontent tentera de déposer une plainte auprès du CCM. Nous comprenons que des plaideurs mécontents en fait usent régulièrement de ce recours. Toutefois, les allégations d'inconduite et le

⁶⁵ Lorsqu'un juge n'instruit plus d'affaires pendant les procédures disciplinaires en raison de la gravité des accusations, les longues procédures pèsent également sur le tribunal auquel siégeait le juge.

⁶⁶ *Therrien (Re)*, 2001 CSC 35, par. 39.

processus disciplinaire ne doivent pas devenir un moyen de prendre sa revanche sur un juge parce qu'il a tranché une affaire d'une certaine façon⁶⁷. Le fait de garantir aux juges le pouvoir de statuer sur des affaires sans se préoccuper qu'un plaideur mécontent puisse vouloir le forcer à engager des coûts pour se défendre d'une plainte contribue à l'indépendance judiciaire et sert l'intérêt public.

Certains peuvent faire valoir que la nature facultative des procédures de révision judiciaire engagées par un juge signifie que la pratique du paiement des honoraires de l'avocat du juge ne devrait pas s'appliquer à de telles procédures. Toutefois, comme il a été souligné dans la section précédente du document, la révision judiciaire fait partie intégrante du processus disciplinaire. Par conséquent, les motifs justifiant le paiement des honoraires de l'avocat du juge pourraient certes s'appliquer également aux honoraires engagés pendant toute procédure de révision judiciaire émanant du processus disciplinaire de la magistrature.

Parallèlement, le paiement des honoraires de l'avocat d'un juge par le gouvernement doit être assorti de limites raisonnables, lesquelles sont nécessaires pour garantir la confiance du public dans le processus disciplinaire. Toutefois, bien qu'aucun processus ne soit parfait et que des retards puissent survenir à l'occasion dans le cadre de procédures disciplinaires, des retards excessifs et coûteux en raison de demandes non fondées de révision judiciaire de la part du juge minera la confiance du public dans le processus, particulièrement lorsque ces procédures permettent à un juge confronté à une révocation imminente d'accumuler du service ouvrant droit à une pension.

Options de réforme

Les options de réforme comprennent des mesures pour décourager les litiges excessifs par révision judiciaire, notamment :

- (1) Un juge pourrait être tenu de rembourser les honoraires engagés par la requête en révision judiciaire lorsque la cour de révision a conclu que la requête était frivole ou vexatoire.
- (2) Une cour de révision pourrait également être habilitée à imposer des frais payables par le juge lorsqu'elle l'estime approprié dans les circonstances, même si elle n'a pas conclu que la requête était frivole ou vexatoire.

⁶⁷ Plusieurs tribunaux ont invoqué un motif semblable pour conclure que le paiement par le gouvernement des honoraires de l'avocat d'un juge dans le cadre d'une procédure disciplinaire profite non seulement à l'indépendance judiciaire, mais celle-ci rend obligatoire un tel paiement, et constitue ainsi une exigence constitutionnelle. La Cour supérieure du Québec et la Cour d'appel du Québec sont toutes deux arrivées à cette conclusion relativement aux honoraires d'avocat engagé par des juges de cour provinciale inférieure dans le cadre de procédures disciplinaires : *uffo c. Québec (Ministère de la Justice)*, [1997] J.Q. 3658 (C.S.Q.) (Q.L.); *Fortin c. Procureur général du Québec*, [2002] J.Q. no. 6861 (C.S.Q.) (Q.L.); *Hamann c. Québec (Ministère de la justice)*, [2001] J.Q. no. 2046 (C.A.Q.) (Q.L.). Dans sa décision de 2006 dans *Bourbonnais c. Canada (P.G.)*, 2006 CAF 62, la Cour d'appel fédérale a conclu, dans une remarque incidente, que le même raisonnement s'appliquerait aux juges nommés par le gouvernement fédéral.

(3) Un juge pourrait être tenu de payer initialement les honoraires de son avocat dans le cadre de la révision judiciaire, et la cour de révision serait habilitée à attribuer au juge la totalité ou une partie de ces coûts si elle l'estime approprié dans les circonstances.

(4) La politique relative au paiement des honoraires de l'avocat du juge dans le cadre d'une révision judiciaire pourrait exclure les requêtes en révision judiciaire déposées après qu'il a été déterminé qu'une plainte ne justifie pas la révocation.

L'option (1) découragerait les litiges frivoles et vexatoires et elle serait conforme à l'objectif du paiement des honoraires de l'avocat d'un juge. Les termes « frivoles » et « vexatoires » ont une signification bien établie dans la jurisprudence. Une cour de révision pourrait simplement appliquer la jurisprudence existante pour déterminer s'ils s'appliquent. La conclusion pourrait alors déclencher automatiquement le remboursement des honoraires de l'avocat du juge.

L'option (2) pourrait également permettre de décourager les litiges excessifs sans empêcher un juge de soulever une question légitime dans le cadre d'une révision judiciaire. La cour de révision pourrait être habilitée à décider, d'après les règles existantes sur l'attribution des dépens et d'autres facteurs (qui pourraient être expressément énoncés dans la *Loi sur les juges*), que, même si une requête en révision judiciaire n'a pas été qualifiée de frivole ou vexatoire, une mise des dépens à la charge du juge n'en est pas moins appropriée dans les circonstances. On pourrait exiger de la cour de révision qu'elle ait conscience de l'importance des intérêts en cause, y compris la nécessité de prévenir un litige inutile, et de l'importance de ne pas empêcher les juges faisant l'objet d'enquêtes de soulever des questions légitimes lors d'une révision judiciaire. À titre de mesure supplémentaire, ces éléments pourraient être désignés comme des facteurs à prendre en compte par la cour de révision.

L'option (3) peut être perçue comme étant incompatible avec l'objectif du paiement des honoraires de l'avocat du juge étant donné que le coût du dépôt d'une requête en révision judiciaire pourrait tout de même empêcher un juge de soulever une question légitime dans le cadre d'une révision judiciaire. Toutefois, il serait possible de prévenir les incompatibilités en instituant comme règle générale l'admissibilité du juge au recouvrement intégral des coûts, tant que la cour de révision estime que la requête du juge n'est pas sans fondement.

Enfin, l'option (4), qui prévoit de ne pas payer les honoraires de l'avocat d'un juge pour les requêtes en révision judiciaire déposées lorsqu'il a été déterminé qu'une plainte ne justifie pas sa révocation, semble tout à fait conforme à l'objectif du paiement des honoraires de l'avocat du juge, tel qu'il a été expliqué ci-dessus. Lorsque la révocation n'est pas possible, l'inamovibilité de la fonction du juge n'est pas menacée et le paiement des honoraires de l'avocat du juge n'est tout simplement pas justifié. À notre connaissance, aucune requête en révision judiciaire n'a été déposée par des juges qui n'étaient pas susceptibles d'être révoqués. Toutefois, de telles requêtes pourraient être

déposées à l'occasion si l'éventail des sanctions non consensuelles pour inconduite est élargi.

À la lumière des considérations précédentes :

- Un juge devrait-il être tenu de rembourser les honoraires engagés par le dépôt d'une requête en révision judiciaire si la cour de révision estime que la requête est frivole ou vexatoire?
- Une cour de révision devrait-elle être habilitée à imposer des frais payables par le juge même si elle n'a pas conclu que la requête était frivole ou vexatoire?
 - Le cas échéant, la cour de révision devrait-elle être tenue expressément de tenir compte de facteurs comme la nécessité de prévenir un litige inutile et l'importance de ne pas empêcher les juges faisant l'objet d'enquêtes de soulever des questions légitimes lors d'une révision judiciaire?
- Un juge devrait-il être tenu de payer initialement les honoraires de son avocat dans le cadre de la révision judiciaire et la cour de révision devrait-elle être habilitée à attribuer au juge la totalité ou une partie de ces coûts si elle l'estime approprié dans les circonstances?
 - Le cas échéant, le juge devrait-il être admissible au recouvrement intégral des coûts à moins que la cour de révision n'ait estimé la requête frivole ou vexatoire?
- Si l'éventail des sanctions non consensuelles pour inconduite est élargi, la politique du paiement des honoraires de l'avocat d'un juge devrait-elle exclure les requêtes en révision judiciaire déposées après qu'il a été déterminé qu'une plainte n'est pas suffisamment grave pour justifier la révocation?

3.14 Délais

Bon nombre de processus administratifs, y compris certains processus provinciaux de discipline judiciaire, prévoient des délais pour l'achèvement de différentes étapes procédurales afin de permettre une plus grande rapidité et une efficacité accrue. Le processus disciplinaire de la magistrature fédérale prévoit actuellement très peu de délais. L'établissement de délais supplémentaires pourrait aider à réduire les retards au minimum.

Si de nouveaux délais doivent être établis, les textes législatifs appropriés devront être pris en considération. Si les délais doivent être modifiés, on aura une plus grande souplesse pour le faire s'ils sont établis dans un règlement ou appliqués dans le cadre des règlements administratifs du CCM que s'ils sont établis dans la *Loi sur les juges*.

À la lumière de ce qui précède :

- Des délais devraient-ils être établis pour certaines étapes du processus, comme l'examen par le président du Comité sur la conduite, l'examen par un comité d'examen, l'achèvement du rapport du comité d'enquête une fois les audiences terminées ou l'examen de l'ensemble par le Conseil?
- Comment devraient-ils être établis? Dans la *Loi sur les juges*? Dans un

règlement? Dans les règlements administratifs du CCM?

3.15 Un processus public : Trouver un équilibre entre la confidentialité, la transparence et la responsabilité

Compte tenu de son objectif global, qui consiste à garantir que le public continue d'avoir confiance dans la magistrature et le système judiciaire, le processus judiciaire de la magistrature doit être compréhensible et visible pour le grand public. Parallèlement, un certain nombre de considérations importantes, y compris les grandes conséquences en jeu pour les juges accusés d'inconduite, témoignent de la nécessité d'un équilibre délicat. Cette tension existe à toutes les étapes du processus mais, en raison des considérations concurrentes, l'équilibre peut être établi différemment selon les étapes.

Lorsqu'une plainte est renvoyée à un comité d'enquête, le processus disciplinaire de la magistrature est présumé être public. Comme nous l'avons déjà mentionné à la section 3.7, un comité d'enquête du CCM peut, à l'instar de tout tribunal de discipline professionnelle, tenir des audiences à huis clos et émettre des ordonnances de non-publication, mais ce sont-là des mesures exceptionnelles qui ne doivent être prises que pour des raisons impérieuses qui l'emportent sur les considérations importantes en faveur de l'accès du public et de la tenue d'audiences ouvertes à celui-ci.

Toutefois, au cours des étapes du processus qui précèdent l'étape du comité d'enquête, des considérations clés en faveur de la confidentialité sont en jeu. Cela soulève une question importante : quel poids attribuer à de telles considérations lorsque l'on tient compte d'autres principes clés qui sous-tendent le processus disciplinaire, en particulier la transparence et l'obligation des juges de rendre compte de leur conduite?

On ne peut empêcher les plaignants de rendre leurs plaintes publiques. En outre, certains ont fait valoir que la confidentialité des plaintes n'a sa raison d'être à aucun moment au cours d'un processus judiciaire de la magistrature. Le *Toronto Star*, à titre d'exemple, a récemment lancé, en vertu de l'alinéa 2b) de la Charte (droit à la liberté d'expression), une vaste contestation des dispositions de la *Loi sur les tribunaux judiciaires de l'Ontario* régissant la confidentialité dans le processus disciplinaire de la magistrature de l'Ontario⁶⁸. Dans ses arguments présentés en vertu de l'alinéa 2b), le quotidien fait état de considérations liées à l'obligation judiciaire de rendre des comptes et à la transparence du processus.

Par contre, pour une grande partie des raisons déjà abordées sous la rubrique « Plaintes anonymes », à la section 3.2 ci-dessus, il existe de solides arguments pour veiller à ce que les plaignants puissent présenter des plaintes qui demeurent confidentielles, à moins que les plaintes soient suffisamment graves pour justifier la tenue d'une enquête. Les plaignants qui sont en position vulnérable risquent de ne pas se manifester si toutes les plaintes sont réputées être publiques.

⁶⁸ Voir

https://www.thestar.com/news/gta/2014/10/10/sweeping_secret_surrounding_complaints_against_judges_challenged_by_star.html (consulté le 10 avril 2016).

On peut également soutenir que les facteurs liés à l'indépendance de la magistrature appuient fortement le maintien de la confidentialité, à moins que le plaignant décide de rendre sa plainte publique⁶⁹. Il est important de se rappeler que, lorsqu'une plainte ne mène pas à la révocation du juge, celui-ci doit être en mesure de réintégrer ses fonctions au sein de la magistrature. Il n'est pas rare qu'un juge fasse l'objet d'allégations d'inconduite entièrement sans fondement, habituellement faites par une partie à un litige mécontente du verdict rendu par le juge en question. De plus, compte tenu de la nature du rôle judiciaire et de la magistrature, la mesure dans laquelle les juges peuvent se défendre publiquement contre les allégations d'inconduite est limitée. Par conséquent, la divulgation de telles allégations avant la tenue d'une enquête dans le but d'évaluer les principaux faits allégués peut contribuer de façon injustifiée à miner la confiance du public à l'endroit du juge visé.

La distinction entre la confidentialité des plaintes et la confidentialité des renseignements recueillis lors des enquêtes sur les plaintes est également essentielle. Peu importe si une plainte est rendue publique, la confidentialité de l'information recueillie dans le cadre de l'enquête est importante parce qu'elle favorise, comme l'a déterminé la Cour d'appel fédérale⁷⁰, une divulgation complète et honnête par les personnes détenant des renseignements d'intérêt pour une plainte. La plupart des processus d'enquête, allant des enquêtes policières à d'autres types d'enquêtes de discipline professionnelle, nécessitent un niveau élevé de confidentialité pour la même raison⁷¹. Dans de nombreux cas, la confidentialité à l'étape de l'enquête sera également importante afin de garantir la protection des intérêts légitimes (en matière de protection de la vie privée) du juge qui fait l'objet de la plainte ainsi que des autres personnes qui fournissent de l'information dans le cadre de l'enquête⁷².

Parallèlement, lorsqu'une plainte a été rendue publique, il est peu logique de ne pas divulguer d'information générale sur son cheminement dans le processus disciplinaire. Le fait de retenir de tels renseignements ne fait rien pour favoriser la confiance du public dans le processus et peut faire paraître celui-ci inutilement opaque. De plus, une fois que le processus concernant une plainte qui n'a pas été renvoyée à un comité d'enquête a suivi son cours et que la plainte a été réglée, on peut soutenir que le fait de rendre publics la plainte et son règlement, ainsi que de divulguer des détails pertinents, mais qui ne compromettent pas l'identité du juge, du plaignant et de tout témoin clé qui doit être protégé, sans nuire à l'efficacité de la suite du processus, présente un intérêt public impérieux. La divulgation du plus grand nombre de détails possible sur chaque plainte (sans nuire à l'objectif de confidentialité) dans les étapes initiales du processus aide le grand public à mieux comprendre le rôle du CCM et à avoir confiance dans le fait que le processus s'acquitte de son rôle central, qui consiste à responsabiliser les juges par rapport à leur conduite.

⁶⁹ Voir la discussion sur le privilège d'intérêt public dans *Slansky c. Canada*, 2013 CAF 199, et en particulier les motifs de Mainville, J.A aux par. 150-155.

⁷⁰ Voir la note précédente.

⁷¹ Friedland, précité, p. 135.

⁷² *Slansky c. Canada*, 2013 CAF 199, par. 150-155.

Dans la pratique, les considérations qui précèdent sont difficiles à équilibrer, parce que certains plaignants choisissent de rendre leurs plaintes publiques alors que d'autres décident de ne pas le faire, et qu'une fois rendues publiques, certaines plaintes attirent l'attention des médias nationaux, tandis que d'autres ne le font pas. Dans une tentative visant à faire preuve de la plus grande transparence possible sans compromettre l'indépendance de la magistrature ou l'efficacité des enquêtes, le CCM a adopté une pratique qui consiste à divulguer l'information sur le cheminement des plaintes qui ont suscité une certaine attention par voie de communiqué de presse lors des étapes du processus précédant l'enquête⁷³ (même si le CCM tient les plaignants au courant du cheminement de leur plainte, peu importe si celle-ci a attiré ou non l'attention des médias et si un communiqué de presse a été publié).

Bien que la pratique actuelle du CCM permette d'atteindre un équilibre entre la transparence et la confidentialité, elle peut être perçue comme arbitraire par certains. À tout le moins, on peut soutenir que la même pratique devrait être appliquée avec précision pour toutes les plaintes qui ont été rendues publiques, peu importe l'intérêt médiatique dont elles ont fait l'objet. Le grand public peut également bénéficier d'une définition claire et plus officielle du rôle important de la confidentialité pendant les étapes du processus disciplinaire précédant l'enquête, sous la forme d'une disposition législative, d'un règlement ou d'un instrument de politique.

En outre, comme le CCM a semblé indiquer dans son document de discussion de 2014, le fait de rendre davantage de renseignements disponibles au sujet du processus disciplinaire de la magistrature améliorerait la transparence de celui-ci, et contribuerait également à l'atteinte de l'objectif d'une responsabilisation accrue. Ces renseignements additionnels pourraient inclure les suivants :

- nombre de plaintes qui ont été rejetées pour chacun des motifs de rejet des plaintes;
- nombre de plaintes réglées à chaque étape du processus;
- durée moyenne pour le traitement d'une plainte à chaque étape du processus;
- brève description de chaque plainte, sous réserve des considérations de confidentialité dont il a été question ci-dessus.

Des renseignements additionnels comme ceux-là pourraient être affichés dans le site Web du CCM ou inclus dans le rapport annuel de celui-ci.

À la lumière de ce qui précède :

- Quels renseignements sur les plaintes devraient être fournis au cours des étapes du processus disciplinaire précédant l'enquête?
 - Quels facteurs devraient être pris en compte quand il s'agit de déterminer les renseignements à fournir et le moment où ils doivent être fournis?
 - Ces facteurs devraient-ils être énoncés dans la *Loi sur les juges*, dans un

⁷³ Document de discussion du CCM, précité, p. 37.

règlement ou un règlement administratif, ou dans un instrument de politique?

- Quels renseignements additionnels le CCM devrait-il fournir, le cas échéant, au sujet du processus disciplinaire de la magistrature?
- Comment ces renseignements devraient-ils être établis? Dans la *Loi sur les juges*? Dans un règlement? Dans les règlements administratifs du CCM?

PARTIE 4 : CONCLUSION

La magistrature du Canada est reconnue à juste titre pour sa qualité et son intégrité exceptionnelles. Les Canadiens sont extrêmement bien servis par une magistrature des cours supérieures professionnelle, dévouée, diligente et compétente qui s'efforce de servir l'intérêt public.

Le processus disciplinaire de la magistrature est un rouage d'un système plus vaste qui vise à protéger une magistrature forte, indépendante et de grande qualité. Même si cela dépasse la portée du présent document, le processus doit être appuyé par un processus de nomination des juges qui garantit que les personnes qui sont nommées à la magistrature sont de la plus haute intégrité personnelle et professionnelle. Les deux vont de pair.

Le gouvernement s'est engagé à veiller à ce que le processus disciplinaire de la magistrature soit juste, transparent, efficace et rentable, et à ce qu'il oblige les juges à rendre compte de leur conduite tout en respectant l'indépendance de la magistrature. Seul un processus qui respecte simultanément l'ensemble de ces principes peut gagner à la fois la confiance du grand public et celle de la magistrature.

Le gouvernement est réceptif au point de vue de tous les intervenants et des membres du public concernant les questions soulevées dans le présent document. Tous les commentaires doivent cependant être fournis d'ici le 31 août, ils seront examinés et pris en compte avant que toute modification ne soit proposée à la *Loi sur les juges*.

LISTE DE QUESTIONS AUX FINS DE DISCUSSION

Cette section reproduit la liste des questions soulevées aux fins de discussion dans chaque section de la partie 3.

3.1 Qui peut effectuer une plainte et éliminer une plainte

- Est-ce que le fait que toute personne peut présenter une plainte au CCM devrait être énoncé clairement dans la *Loi sur les juges*?
- Est-ce que les motifs d'exclusion des plaintes devraient être énoncés clairement dans la *Loi sur les juges*?
- Est-ce que l'alinéa (c) de ces motifs devrait être maintenu sous sa forme actuelle?

3.2 Plaintes anonymes

- Devrait-on continuer d'accepter les plaintes anonymes?
- Devrait-on énoncer l'approche en matière de plaintes anonymes dans la *Loi sur les juges*?

3.3 Rôle des plaignants

- Le processus actuel présente-t-il un juste équilibre en ce qui concerne le rôle des plaignants?
- Les pratiques et procédures actuelles qui prévoient la divulgation de renseignements au plaignant devraient-elles être améliorées? Comment?
- Les pratiques et procédures actuelles qui prévoient la divulgation de renseignements au plaignant devraient-elles être intégrées à la *Loi sur les juges*?

3.4 Plaintes des procureurs généraux

- Le paragraphe 63(1) de la *Loi sur les juges* devrait-il être modifié de façon à ce que le droit des PG d'obliger le CCM de tenir une enquête sur une plainte effectuée par eux ne se déclenche que si le CCM rejette la plainte?
- Chaque PG provincial et territorial devrait-il être limité à pouvoir uniquement demander la tenue d'enquêtes sur la conduite de juges de cours supérieures de leur propre juridiction et des juges de la Cour suprême du Canada?

3.5 Participation des non-juristes, des avocats et des juges puînés au processus disciplinaire

Non-juristes

- Chaque comité d'examen et comité d'enquête devrait-il comprendre un non-juriste (personne qui n'est ni un avocat ni un juge)?
- Si des non-juristes font partie de comités d'examen ou de comités d'enquête, qui devrait les nommer? Le CCM? Le ministre de la Justice?

- Le rôle des non-juristes devrait-il être énoncé dans *la Loi sur les juges*?

Avocats

- Chaque comité d'examen devrait-il comprendre un avocat? La nomination d'un profane (non-avocat) est-elle suffisante?
- Des avocats devraient-ils continuer à siéger au sein de comités d'enquête? Combien d'avocats devraient faire partie de chaque comité?
- Qui devrait nommer les avocats au sein des comités d'examen et des comités d'enquête?
- Une exigence voulant que des avocats siègent au sein des comités d'examen devrait-elle être énoncée dans *la Loi sur les juges*? La disposition actuelle de la *Loi sur les juges* relative à la participation d'avocats aux activités des comités d'enquête devrait-elle être modifiée?

Juges puînés

- Au sein de chaque comité d'enquête, l'un des membres faisant partie de la magistrature devrait-il être un juge puîné?
- Les juges puînés devraient-ils être représentés au sein du Comité sur la conduite des juges du CCM?
- Si les juges puînés sont tenus d'être représentés au sein des comités d'examen, des comités d'enquête ou du Comité sur la conduite :
 - Qui devrait les sélectionner? Le CCM? L'Association canadienne des juges des cours supérieures?
 - Le rôle des juges puînés à cet égard devrait-il être énoncé dans *la Loi sur les juges*?

3.6 Rôle des comités d'examen

- Les comités d'examen devraient-ils être tenus de rédiger des motifs après avoir recommandé qu'une enquête ne soit pas tenue, de la même manière qu'ils rédigent leurs motifs après avoir recommandé la tenue d'une enquête?
- La composition, le rôle et les responsabilités des comités d'examen devraient-ils être établis dans *la Loi sur les juges*?

3.7 Comités d'enquête

Portée de l'enquête

- Un comité d'enquête devrait-il exclure la possibilité d'examiner une plainte qui n'a pas fait l'objet d'une enquête du CCM?
- Est-ce que les motifs et l'exposé des questions d'un comité d'examen, ainsi que la plainte originale, seraient suffisants pour limiter la portée d'une enquête tout en fournissant la souplesse nécessaire? Ou devrait-on mettre sur pied un mécanisme pour ajuster plus précisément la portée d'une enquête?
- Si cette dernière option est retenue :
 - Qui devrait déterminer quelle sera la portée de l'enquête du comité d'enquête? Le comité d'examen? Le président du Comité sur la conduite

- des juges?
- Comment la portée d'une enquête pourrait-elle être élargie si cela devenait nécessaire? Par exemple, est-ce que les membres du comité d'enquête demanderaient eux-mêmes à ce que la portée de leur enquête soit élargie en en faisant la demande auprès de l'entité responsable de fixer la portée de l'enquête? Devrait-il y avoir une audience à laquelle l'avocat du juge pourrait présenter des observations?

Interdictions de publication et audiences à huis clos

- Une exigence obligeant les comités d'enquête à justifier leur décision de tenir une audience à huis clos ou d'émettre un interdit de publication devrait-elle être ajoutée à la *Loi sur les juges*?
- Est-ce que la *Loi sur les juges* devrait énoncer de quels facteurs un comité d'enquête doit tenir compte lorsqu'il examine les demandes d'interdit de publication ou de tenue d'audience à huis clos?
- Est-ce qu'une disposition exigeant qu'un avis soit acheminé aux parties intéressées et aux représentants des médias, comme celle que l'on retrouve dans le Manuel, soit intégrée dans la *Loi sur les juges*?

Règles de procédure concernant les enquêtes

- Est-ce que la *Loi sur les juges* devrait prévoir, ou exiger que le CCM établisse, des procédures ou des lignes directrices relatives aux pratiques pour les audiences des comités d'enquête?
- Est-ce que le CCM devrait être tenu de consulter des tiers à propos du contenu et des changements apportés à de telles lignes directrices? Si oui, qui devrait être consulté?
- Le CCM devrait-il être tenu d'aviser les parties intéressées de tout changement apporté à ces lignes directrices? Si oui, qui devrait en être avisé?

3.8 Avocat chargé de présenter l'affaire et avocat du comité

- Quelle est la meilleure manière de représenter l'intérêt du public durant les procédures mises en œuvre par le comité d'enquête? Par l'intermédiaire d'un avocat chargé de présenter l'affaire? Est-ce possible de bien représenter l'intérêt du public si l'avocat chargé de présenter l'affaire est sous la direction du comité d'enquête?
- Est-ce que chaque enquête devrait faire appel à un avocat chargé de présenter l'affaire? Comment le rôle de l'avocat chargé de présenter l'affaire devrait-il être défini?
- Est-ce que chaque comité d'enquête devrait être autorisé à retenir les services d'un avocat du comité? Comment le rôle de ce dernier devrait-il être défini?
- Si l'on considère que les rôles de l'avocat chargé de présenter l'affaire et de l'avocat du comité doivent être expressément établis et définis, devrait-on le faire dans la *Loi sur les juges* ou dans le règlement administratif du CCM?

3.9 Le Conseil plénier

- Devrait-on conserver l'étape du Conseil plénier dans le processus disciplinaire?
- Le cas échéant :
 - Comment son but devrait-il être défini ou clarifié?
 - Une entité de plus petite taille serait-elle en mesure de s'acquitter des mêmes fonctions ou de fonctions similaires de manière plus simple ou plus efficace?
 - Est-ce que les pouvoirs du Conseil plénier sont adéquats? Devrait-il avoir le pouvoir de demander qu'une nouvelle enquête soit menée sur une question particulière lorsqu'approprié à la lumière des exigences relatives à l'équité des procédures?
 - Les pouvoirs du Conseil plénier devraient-ils être consolidés dans une seule disposition afin d'être intégrés dans la *Loi sur les juges*?
 - Quelles procédures devraient être adoptées par le Conseil plénier? Le juge devrait-il être habilité à faire une déclaration de vive voix ou à soumettre ses observations par écrit seulement? Est-ce que des telles questions devraient être spécifiées dans le règlement administratif du CCM ou être intégrée à la *Loi sur les juges*?

3.10 Éventail des sanctions pour inconduite et motifs de révocation

Éventail de sanctions pour inconduite

À la lumière des considérations précédentes :

- L'éventail des sanctions pour inconduite autre que la révocation devrait-il être élargi? Le cas échéant :
 - Quelles sanctions devraient être possibles? L'expression de préoccupations? Des cours de formation continue ou une consultation? La suspension sans rémunération? D'autres?
 - L'éventail des sanctions devrait-il être énoncé dans la *Loi sur les juges* ou le CCM devrait-il être habilité à imposer des sanctions autres que la révocation, et à décider des sanctions à imposer au moyen de règlements administratifs?

Motifs de révocation

- Le critère Marshall devrait-il être incorporé dans la *Loi sur les juges* et, le cas échéant, le CCM devrait-il être expressément chargé de l'appliquer?

3.11 Rôle du ministre de la Justice

- Le rôle du ministre, en ce qui a trait à la réception du rapport et de la recommandation du CCM, devrait-il être clarifié dans la *Loi sur les juges*? Le cas échéant, sous quel libellé?

3.12 Révision judiciaire

- Les révisions judiciaires devraient-elles être accélérées en faisant en sorte

qu'elles soient présentées directement à la Cour d'appel fédérale? Ou directement à la Cour suprême sur permission?

- Les requêtes en révisions judiciaires à l'égard du Conseil plénier devraient-elles être présentées directement à la Cour suprême sur permission, et les autres requêtes en révision judiciaire directement à la Cour d'appel fédérale?
- Devrait-on expressément interdire aux juges faisant l'objet d'une enquête de présenter des requêtes en révision judiciaire avant le rapport du Conseil plénier? Qu'est-ce qu'une telle interdiction supposerait pour l'étape du Conseil plénier?
- Devrait-on établir des délais pour les audiences et les décisions? Au niveau de la Cour d'appel fédérale? De la Cour suprême?
- Si le modèle à deux avocats est rétabli, devrait-on interdire à l'avocat chargé de présenter l'affaire de présenter une requête en révision judiciaire?

3.13 Honoraires de l'avocat du juge

- Un juge devrait-il être tenu de rembourser les honoraires engagés par le dépôt d'une requête en révision judiciaire si la cour de révision estime que la requête est frivole ou vexatoire?
- Une cour de révision devrait-elle être habilitée à imposer des frais payables par le juge même si elle n'a pas conclu que la requête était frivole ou vexatoire?
 - Le cas échéant, la cour de révision devrait-elle être tenue expressément de tenir compte de facteurs comme la nécessité de prévenir un litige inutile et l'importance de ne pas empêcher les juges faisant l'objet d'enquêtes de soulever des questions légitimes lors d'une révision judiciaire?
- Un juge devrait-il être tenu de payer initialement les honoraires de son avocat dans le cadre de la révision judiciaire et la cour de révision devrait-elle être habilitée à attribuer au juge la totalité ou une partie de ces coûts si elle l'estime approprié dans les circonstances?
 - Le cas échéant, le juge devrait-il être admissible au recouvrement intégral des coûts à moins que la cour de révision n'ait estimé la requête frivole ou vexatoire?
- Si l'éventail des sanctions non consensuelles pour inconduite est élargi, la politique du paiement des honoraires de l'avocat d'un juge devrait-elle exclure les requêtes en révision judiciaire déposées après qu'il a été déterminé qu'une plainte n'est pas suffisamment grave pour justifier la révocation?

3.14 Délais

- Des délais devraient-ils être établis pour certaines étapes du processus, comme l'examen par le président du Comité sur la conduite, l'examen par un comité d'examen, l'achèvement du rapport du comité d'enquête une fois les audiences terminées ou l'examen de l'ensemble par le Conseil plénier?
- Comment devraient-ils être établis? Dans la *Loi sur les juges*? Dans un

règlement? Dans les règlements administratifs du CCM?

3.15 Un processus public : Trouver un équilibre entre la confidentialité, la transparence et la responsabilité

- Quels renseignements sur les plaintes devraient être fournis au cours des étapes du processus disciplinaire précédant l'enquête par un comité d'enquête?
 - Quels facteurs devraient être pris en compte quand il s'agit de déterminer les renseignements à fournir et le moment où ils doivent être fournis?
 - Ces facteurs devraient-ils être énoncés dans la *Loi sur les juges*, dans un règlement ou un règlement administratif, ou dans un instrument de politique?
- Quels renseignements additionnels le CCM devrait-il fournir, le cas échéant, au sujet du processus disciplinaire de la magistrature?
- Comment ces renseignements devraient-ils être établis? Dans la *Loi sur les juges*? Dans un règlement? Dans les règlements administratifs du CCM?