

# **Processus de nomination à la Cour suprême du Canada**

**ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN**



**Mars 2004**





# TABLE DES MATIÈRES

## Processus de nomination à la Cour suprême du Canada

AVANT-PROPOS .....	i
I. INTRODUCTION.....	1
II. CONTEXTE DE LA PRISE DE POSITION DE L'ABC.....	2
III. INDÉPENDANCE DU POUVOIR JUDICIAIRE .....	4
IV. PROCESSUS PROPOSÉ – COMITÉ CONSULTATIF SUR LES NOMINATIONS À LA COUR SUPRÊME DU CANADA .....	6
V. CRITÈRES DE NOMINATION.....	7
VI. COMPARAISON DU PROCESSUS DE NOMINATION AVEC CEUX DES AUTRES PAYS .....	8
i. Modèle américain privilégiant l'audience d'approbation .....	8
ii. Royaume-Uni .....	9
iii. Australie.....	11
iv. Nouvelle-Zélande .....	12
VII. CONCLUSION.....	13

## **VIII. ANNEXES**

1. Lettre au premier ministre, le très honorable Paul Martin, C.P., député, le 8 mars 2004.
2. Lettre au premier ministre, le très honorable Paul Martin, C.P., député, le 8 mars 2004.
3. Recommandations du Comité de l'Association du Barreau canadien sur la nomination des juges au Canada, le 20 août 1985.



## **AVANT-PROPOS**

L'Association du Barreau canadien est un organisme national qui représente plus de 38 000 juristes, avocats, avocates, notaires, professeurs, professeures, étudiants et étudiantes en droit dans l'ensemble du Canada. L'Association s'est fixé comme objectifs prioritaires l'amélioration du droit et de l'administration de la justice.

Le présent mémoire a été préparé avec l'assistance de la Direction de la législation et de la réforme du droit du bureau national et approuvé à titre de déclaration publique de l'Association du Barreau canadien.



# **Processus de nomination à la Cour suprême du Canada**

## **I. INTRODUCTION**

L'Association du Barreau canadien (ABC) salue la révision du processus de nomination des juges à la Cour suprême du Canada. La séparation du pouvoir judiciaire des pouvoirs exécutif et législatif constitue l'une des pierres angulaires de notre système et, par extension, de notre démocratie même.

Les nominations à la Cour suprême du Canada doivent être l'aboutissement d'un processus consultatif établi, notoirement connu et bien compris afin de favoriser la sélection du meilleur candidat ou de la meilleure candidate. L'ABC appuie un processus ouvert et transparent de nomination des juges fondé uniquement sur le mérite et, en dernier ressort, représentatif de la diversité de l'ensemble de la société.

Les principes d'indépendance judiciaire – d'accessibilité, d'expertise, de représentativité, d'efficacité et d'équité – sont essentiels à un système judiciaire bien administré et hautement respecté. Le processus de sélection des juges doit être objectif et exempt de tout soupçon de partialité politique. L'ABC est d'avis qu'une révision parlementaire des candidats et candidates n'a pas de rôle à jouer dans la sélection ou la nomination des juges à la Cour suprême. Les candidats et candidates ne doivent pas être assujettis à un processus de révision et d'examen publics de type du Congrès, ce qui politiserait le processus de nomination et minerait le principe d'indépendance du pouvoir judiciaire.

L'ABC s'oppose fermement à tout système qui exposerait les juges à des critiques parlementaires à propos de leurs décisions, ou qui les forcerait à justifier leurs croyances, leurs préférences ou leurs opinions judiciaires ou à toute mesure qui donnerait à la population canadienne l'impression fallacieuse que le pouvoir judiciaire relève du pouvoir législatif.

## II. CONTEXTE DE LA PRISE DE POSITION DE L'ABC

L'ABC s'est longtemps préoccupée d'assurer l'intégrité du processus de nomination à la magistrature. En 1984, l'ABC créait le *Comité sur la nomination des juges au Canada* (le Comité McKelvey). Le Comité a déposé son rapport (le rapport McKelvey) en 1985<sup>1</sup>.

Le rapport McKelvey signalait une insatisfaction générale à l'égard de la méthode de sélection judiciaire et concluait que le système de nomination alors en place n'était pas conçu de manière à ce que soient sélectionnés les meilleurs juges potentiels. Le rapport indiquait que, bien que la qualité du pouvoir judiciaire canadien a été bonne, elle était inégale et que certaines faiblesses les plus évidentes découlaient de la nomination politique. Le Comité a identifié plusieurs failles particulières dans le processus de nomination :

- une notoriété publique insuffisante à l'égard du processus;
- une perception du public d'une influence politique trop grande;
- dans certaines provinces, le rôle excessif joué par les facteurs politiques dans les nominations;
- le rôle exagérément influent joué par les ministres régionaux dans le processus de nomination fédéral;
- les problèmes liés à l'autorisation d'une personne – un conseiller spécial du ministre, souvent quelqu'un relativement inexpérimenté – à être responsable de la cueillette des renseignements sur lesquels le ministre fonde ses décisions en matière de nomination;

- le manque de cohérence dans l'élaboration d'un véritable processus de consultation en le ministre de la Justice, les procureurs généraux et les juges en chef des différentes provinces;
- dans la plupart des cas, des données inadéquates sur les candidats à l'égard des nominations aux termes de l'article 96;
- des vérifications insuffisantes auprès des Barreaux provinciaux en ce qui concerne les qualifications professionnelles des juges potentiels;
- souvent, un délai trop long pour ce qui est de la nomination des juges;
- certains cas de compétence irrégulière au tribunal.

Le rapport McKelvey reconnaissait que le processus politique constituait nécessairement une partie du processus de nomination à la magistrature, puisqu'il n'y avait aucune solution de rechange pratique à cet égard. Cependant, le rapport prévoit 27 recommandations en matière d'amélioration du processus qui visent les nominations à la magistrature aux paliers fédéral, provincial et territorial, les comités consultatifs sur les nominations à la magistrature, la formation et les conditions d'emploi.

En ce qui concerne les questions de décisions discrétionnaires et de soupçons de partialité, le rapport McKelvey a conclu que le Parlement ne devrait pas intervenir dans la sélection ou la nomination des juges à la Cour suprême. Il n'est ni nécessaire ni souhaitable que le pouvoir législatif intervienne. L'assujettissement de la nomination des juges à une révision et un examen publics de type présidentiel va à l'encontre de la tradition canadienne. Le rapport McKelvey a rejeté le système américain d'élection de juges ou d'examen du Sénat, partiellement en raison de la «quasi-inquisition» dans les affaires privées des candidats.

En 1986, l'ABC réclamait la formation de comités consultatifs impartiaux<sup>2</sup>, composés de représentants du public, de la profession juridique, de la magistrature et des gouvernements. Les nominations ou les mises en candidature aux fins de nomination de juges devraient être encouragées par une grande variété de sources. Des comités consultatifs sont dorénavant en

fonction pour guider les cours supérieures et provinciales partout au Canada<sup>3</sup>. Ces comités travaillent bien et sont reconnus à l'échelle internationale. L'ABC a également recommandé que ce processus consultatif s'applique aux nominations à la Cour suprême du Canada, mais cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

En 1987, l'ABC a exprimé des inquiétudes entourant la possibilité de favoritisme dans le cadre du système de nomination proposé pour la Cour suprême du Canada aux termes de l'Accord du Lac Meech<sup>4</sup>. Selon l'Accord, les provinces auraient soumis des listes de candidats parmi lesquels le gouvernement fédéral aurait choisi les personnes nommées. L'ABC a remarqué que cette méthode de sélection des juges était trop susceptible à l'influence politique et trop léthargique et pourrait ne pas donner lieu à la nomination des candidats les plus hautement qualifiés. L'ABC a demandé avec instance aux gouvernements fédéral et provinciaux d'examiner à nouveau le processus de sélection des juges pour la Cour suprême prévu par l'Accord du Lac Meech. Elle recommandait de nouveau au gouvernement d'adopter les recommandations de l'ABC à l'égard de la nomination des juges.

### III. INDÉPENDANCE DU POUVOIR JUDICIAIRE

Assurer l'indépendance continue du pouvoir judiciaire est fondamental à toute proposition de processus de nomination des juges à la Cour suprême. Comme l'a noté la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*<sup>5</sup>, l'indépendance judiciaire protège les citoyens et les citoyennes contre les abus de pouvoir de l'État. Cette indépendance est également un élément essentiel du fédéralisme, car elle empêche un palier de gouvernement d'empiéter sur ce qui relève de la compétence d'un autre.

---

3 Par exemple, le Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale et le Comité consultatif sur les nominations à la magistrature de l'Ontario.

4 Résolution de l'ABC 87-03-M.

5 [1997] 3 R.C.S. 3 (renvoi de l'Î.-P.-É.).

Dans le *Renvoi Î.-P.-É.*, la Cour a réitéré que l'indépendance des juges comporte trois volets essentiels : l'inamovibilité, la sécurité financière et l'indépendance administrative. Les deux premiers éléments ont chacun deux dimensions qui protègent à la fois chaque juge et les cours de justice en tant qu'institutions. La dimension institutionnelle est importante, car elle souligne le rôle de ces cours en tant que gardiennes de la Constitution, de la primauté du droit, de l'égalité et du processus démocratique. Elle reflète un engagement profond à l'égard de la société canadienne à la séparation du pouvoir judiciaire des pouvoirs exécutifs et législatifs.

Il est maintenant bien reconnu que les cours au Canada jouissent de la protection institutionnelle en ce qui a trait à leur indépendance judiciaire<sup>6</sup>. Dans le *Renvoi Î.-P.-É.*, le juge en chef Lamer, écrivant au nom de la majorité, a indiqué ce qui suit :

L'indépendance du pouvoir judiciaire implique non seulement qu'un juge doit être à l'abri des pressions gouvernementales et politiques et des démêlés politiques, mais qu'il doit aussi être tenu à l'écart des démêlés financiers ou d'affaires susceptibles d'influer, ou plutôt de sembler influencer, sur lui dans l'exercice de ses fonctions judiciaires<sup>7</sup>.

Dans le même jugement, le juge en chef Lamer a discuté du caractère de la relation entre le pouvoir législatif et les pouvoirs exécutif et judiciaire. Il a conclu que ces relations doivent être «dépolitisées» et que les pouvoirs législatif et exécutif ne peuvent exercer ni sembler exercer des pressions politiques sur le pouvoir judiciaire<sup>8</sup>.

Dans son mémoire de 2000 à la Commission d'examen de la rémunération des juges, l'ABC a fait valoir ce qui suit :

Maintenant que les attaques des politiciens contre les juges sont devenues une partie déplorable du paysage politique, les audiences du Comité pourraient devenir un forum pour ceux qui ont un intérêt personnel à l'égard des décisions judiciaires particulières ou du pouvoir judiciaire en général. Nous sommes plus particulièrement préoccupés par le fait que certains sentiront le besoin d'établir des liens directs entre les décisions judiciaires, en particulier ou en général, et les questions de rémunération. Nous sommes d'avis que la Commission doit mettre en garde le Parlement que son examen du rapport de la Commission met en cause des considérations constitutionnelles particulières, qui risquent d'être mises en danger par une méthode politisée et en faisant des liens entre la

---

6 Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, Volume 1, 2002 Edition, p. 7-14.5

7 Par. 130.

8 Par. 140.

rémunération des juges et les décisions qu'ils prennent<sup>9</sup>.

#### **IV. PROCESSUS PROPOSÉ – COMITÉ CONSULTATIF SUR LES NOMINATIONS À LA COUR SUPRÊME DU CANADA**

Le 8 mars 2004, l'ABC a écrit au premier ministre, faisant remarquer à celui-ci que les nominations à la Cour suprême du Canada doivent être l'aboutissement d'un processus consultatif établi, notoirement connu et bien compris afin de favoriser la sélection du meilleur candidat ou de la meilleure candidate<sup>10</sup>. Lorsque la population canadienne comprend la manière dont les juges de la Cour suprême sont nommés, sa confiance dans le système en sera inévitablement renforcée.

Les Canadiens et Canadiennes sont en droit de s'attendre à ce que les juges soient extrêmement qualifiés, impartiaux et indépendants de toute forme d'influence politique. Le choix et l'évaluation des candidats destinés à occuper des charges judiciaires dans des tribunaux d'instance supérieure et d'appel se sont nettement améliorés grâce au processus d'examen plus rigoureux et officiel suivi par ces comités consultatifs dans chaque province et territoire. Selon nous, ce processus pourrait présider aux nominations à la Cour suprême du Canada.

Dans une autre lettre adressée au premier ministre, le 8 mars 2004, l'ABC faisait la proposition suivante au sujet du processus de nomination des juges à la Cour suprême :

Votre tâche consisterait à nommer un Comité consultatif spécial chaque fois qu'un poste doit être comblé à la Cour suprême du Canada (CSC). La composition de ce comité serait analogue à celle des comités consultatifs concernant les nominations à la magistrature fédérale, c'est-à-dire qu'il comprendrait des membres de la communauté juridique et du public. Il se composerait de représentantes et représentants du ministre fédéral de la Justice, du procureur général, du juge en chef et du barreau dans le ou les ressorts d'où proviendrait le candidat ou la candidate. Le président national de l'Association du Barreau canadien en ferait également partie. La structure de ce comité différerait du modèle en vigueur en ce qu'il comprendrait quatre députés élus parmi et par les membres du Comité permanent de la Chambre des communes de la Justice et des droits de la personne. Ce comité consultatif

9 Mémoire de 2000 à la Commission d'examen de la rémunération des juges.

10 Lettre au premier ministre, le très honorable Paul Martin, C.P., député, le 8 mars 2004.

spécial vous adresserait ses recommandations et il serait tenu aux mêmes obligations de confidentialité que celles imposées au système actuel des comités, qui jusqu'à maintenant a toujours bien servi le Canada et doit être impérativement préservé.<sup>11</sup>

La proposition comporte plusieurs avantages :

- elle fait écho au but du premier ministre d'inclure la participation des parlementaires au processus de nomination des juges à la Cour suprême;
- elle reflète le caractère unique de la Cour suprême au Canada en tant que tribunal de dernier recours. Alors que tous les juges du Canada créent ensemble le droit et bénéficient de la possibilité de devenir ou non des activistes, les juges de tribunaux inférieurs, ce qui comprend aussi les juges des tribunaux d'appel, sont liés par la règle du précédent d'une façon différente des juges de la Cour suprême. Leur capacité de créer le droit a ainsi une portée plus restreinte et elle est toujours sujette à appel à la Cour suprême. L'intérêt public envers une implication du Parlement dans le processus de nomination des juges est donc mieux desservi par une intervention au niveau de la Cour suprême;
- elle ajoute la participation des parlementaires au processus sans perdre ou compromettre l'intégrité du système actuel qui fonctionne bien, a mené à d'excellentes nominations et est perçu, à l'échelle internationale, comme étant un modèle;
- elle assure une totale transparence en ce qui concerne les critères et le processus de nomination à la Cour suprême.

## V. CRITÈRES DE NOMINATION

Au cours des années, l'ABC a identifié les qualités essentielles des candidats et des candidates pris en considération dans le cadre d'une nomination à la magistrature<sup>12</sup> :

- grand sens moral;
- qualités humaines : sympathie, générosité, charité, patience;
- expérience en droit;
- aptitudes intellectuelles et rationnelles;
- bonne santé et bonnes habitudes de travail;
- bilinguisme, si la nature du poste l'exige.

11 Lettre au premier ministre, le très honorable Paul Martin, C.P., député, le 8 mars 2004.

12 Rapport McKelvey et résolution de l'ABC 86-08-M.

La Cour suprême du Canada doit continuer à être représentative des régions et des systèmes judiciaires du Canada. L'ABC soutient la nomination de juges bilingues et encourage les politiques d'action positive relatives à la nomination de femmes et de membres de groupes minoritaires à la cour.

Ces critères et d'autres sont pris en considération par les comités consultatifs afin de déterminer le mérite des candidats et des candidates à la magistrature<sup>13</sup>.

## **VI. COMPARAISON DU PROCESSUS DE NOMINATION AVEC CEUX DES AUTRES PAYS**

### **i. Modèle américain privilégiant l'audience d'approbation**

Aux États-Unis, les juges fédéraux sont nommés par le président, avec l'approbation du Sénat, sous condition de «bon comportement». Les principaux tribunaux fédéraux sont la Cour suprême des États-Unis, les cours d'appel et certaines District Courts de compétence fédérale seulement. Il y a également plusieurs tribunaux spécialisés. La constitution américaine ne prévoit aucune qualification explicite à l'égard des juges. Le président peut nommer tout avocat pour lequel une confirmation sénatoriale peut être obtenue. Selon le rapport McKelvey, le processus de confirmation du modèle américain s'attire les critiques les plus dures au Canada. Au cours de l'audience d'approbation aux États-Unis, les candidats à la magistrature peuvent «se faire cuisiner longuement» par le Senate Judiciary Committee en ce qui concerne leurs opinions sur les questions actuelles sociales et politiques.

Selon le rapport McKelvey, des audiences d'approbation publique similaires à celles menées aux États-Unis par une commission parlementaire risquaient de politiser le processus et pourraient décourager des juges potentiels de poser leur candidature. Un processus d'approbation sur le modèle américain tente de préétablir la manière dont un juge potentiel statuera. Avec la venue de la *Charte* et le nombre croissant d'examens judiciaires de questions

sociopolitiques, les inquiétudes que l'influence politique pourrait avoir des incidences sur la nomination des juges ont été plus grandes.

L'ABC s'oppose fermement à tout système qui exposerait les juges à des critiques parlementaires à propos de leurs décisions, ou qui les forcerait à justifier leurs croyances, leurs préférences ou leurs opinions judiciaires ou à toute mesure qui donnerait à la population canadienne l'impression fallacieuse que le pouvoir judiciaire relève du pouvoir législatif.

Une autre critique des audiences d'approbation sur le modèle américain est qu'elles créent une partialité parmi les partisans des partis. Selon Lederman<sup>14</sup>, «la loyauté envers le parti politique au pouvoir a préséance sur le mérite pur et simple...». Lederman, *supra*, a indiqué que l'expérience aux États-Unis, malgré l'exigence visant la ratification du Sénat, révèle que plus de 90 % des juges nommés sont membres du parti du président<sup>15</sup>.

## ii. Royaume-Uni

Le Royaume-Uni examine la possibilité de modifications législatives radicales au *Constitutional Reform Bill*. Aux termes du projet de loi, le bureau du grand chancelier serait remplacé et une cour suprême du Royaume-Uni serait établie. La juridiction d'appel de la Chambre des lords serait abolie. Un comité judiciaire serait créé relativement à la nomination des juges.

Il est important de noter que le gouvernement du R.-U., dans son document en vue d'une consultation, ne considère pas sérieusement le processus de nomination fédéral américain :

[Traduction]

Il n'y a aucune exigence constitutionnelle ou fédérale pour être un juge fédéral. La constitution américaine prévoit simplement que le président nomme les juges de la Cour suprême avec l'avis et le consentement du Sénat. Le Congrès a appliqué la même procédure de sélection aux tribunaux d'appel et de première instance fédéraux. En raison du rôle pivot joué par le pouvoir législatif, les arrangements de nomination au palier fédéral ne sont pas

14 «Proposals for the Reform of the Supreme Court», dans *Revue du Barreau canadien*, p. 698.

15 Citation de Glenn R. Winters : «American Appointments, Proposals and Problems» dans *Les études juridiques au Canada*, vol. 1 (1967), p. 253.

pertinents aux questions soulevées dans le cadre de la présente consultation et ne feront pas l'objet d'autres discussions<sup>16</sup>. (C'est nous qui soulignons)

Le document en vue d'une consultation du gouvernement du R.-U. considérerait plutôt plus attentivement l'élément des États américains lié aux «plans sur le mérite» ou aux «commissions au mérite» :

[Traduction]

Le recours à des commissions (souvent appelé plans sur le mérite ou commissions au mérite) par les États américains pour choisir des candidats en vue des nominations par le pouvoir exécutif de l'État a découlé de la critique en progression de l'élection populaire directe des juges, qui a traditionnellement été vue comme la méthode de nomination prédominante. Les plans sur le mérite sont appelés ainsi en raison de leur objectif visant à transférer l'équilibre de sélection sur le mérite d'un candidat plutôt que sur ses appartenances sociales ou politiques, ou les moyens financiers de mener une campagne électorale, que certains considèrent comme une importante lacune des nominations électives<sup>17</sup>. (C'est nous qui soulignons)

Le R.-U. a examiné le processus au Canada, invoquant que, pendant un certain temps, la méthode de nomination du pouvoir judiciaire était similaire à l'Angleterre et au pays de Galles. On a remarqué le recours, au Canada, à des comités consultatifs pour la nomination des juges :

[Traduction]

Le Canada a, ces dernières années, commencé à avoir recours à des commissions consultatives afin d'offrir une ouverture plus large et une participation plus grande suivant les critiques à l'égard de ce qui était considéré comme une série de nominations ouvertement axées sur le parti politique dans le milieu des années 1980<sup>18</sup>.

La méthode adoptée au niveau de la cour provinciale au Canada a également été prise en compte et le Comité consultatif sur les nominations à la magistrature de l'Ontario [Traduction] «est habituellement cité comme un modèle à suivre»<sup>19</sup>. (Mise en évidence ajoutée)

---

16 A Department for Constitutional Affairs Consultation Paper Constitutional reforms a new way of appointing judges, juillet 2003  
<http://www.dca.gov.uk/consult/jacommission/index.htm#part 4>.

17 *Ibid.*

18 *Ibid.*

19 *Ibid.*

Au R.-U., avec la venue de la *Convention européenne des droits de l'homme*, le rôle du pouvoir judiciaire a pris de l'essor avec l'entrée en vigueur de son *Human Rights Act 1998*<sup>20</sup>. Le R.-U. a reconnu le rôle élargi du pouvoir judiciaire et a conclu que [Traduction] «si le pouvoir judiciaire devait être considéré et devait susciter la confiance comme instance indépendante du gouvernement en place, il devrait faire l'objet d'un processus de nomination qui devait être considéré comme ouvert et indépendant»<sup>21</sup>. Le document de consultation du R.-U. prévoit que l'indépendance judiciaire sera soutenue par la création d'une commission de nomination à la magistrature indépendante<sup>22</sup>.

### iii. Australie

La High Court of Australia est la cour de dernière instance pour les cours fédérales et les cours d'État. Le juge en chef et six autres juges sont nommés par le gouverneur général. Le procureur-général est tenu de consulter les procureurs-généraux des États avant qu'une nomination ne soit faite à la High Court<sup>23</sup>. Les nominations sont essentiellement faites par le cabinet sur les recommandations du procureur-général.

Le Law Council of Australia a élaboré une politique à l'égard de la nomination des juges<sup>24</sup>, qui s'appliquerait à tous les échelons du système judiciaire, sauf à la High Court of Australia. La High Court of Australia a été exclue parce qu'elle est déjà assujettie à une exigence statutaire à l'égard de l'approbation. Selon la Law Council policy, les nominations à la magistrature doivent être fonction du pouvoir exécutif. Elle met également l'accent sur le fait que, sauf le critère statutaire, le seul critère à l'égard des nominations à la magistrature doit être le mérite. La politique a établi un protocole de nomination à la magistrature officiel<sup>25</sup>.

---

20 Chapitre 42.

21 *A Department for Constitutional Affairs Consultation Paper Constitutional reform a new way of appointing judges*, juillet 2003 <http://www.dca.gov.uk/consult/jacommission/index.htm#part4>, par. 22 et 23.

22 *Ibid.*, par. 23.

23 Section 6, *High Court of Australia Act 1979*.

24 Law Council of Australia: Policy on the process of *Judicial appointments*, le 16 mars 2002.

25 La politique a suscité beaucoup d'intérêt en Australie. Cependant, elle n'est pas liée aux gouvernements fédéral, étatiques ou territoriaux.

**iv. Nouvelle-Zélande**

En Nouvelle-Zélande, dans la plupart des cas, le procureur-général recommande formellement la nomination de membres à la magistrature au gouverneur général. Actuellement, les exceptions principales visent le juge en chef, dont la nomination est faite sur la recommandation du premier ministre, et les juges de la Maori Land Court, dont les nominations sont faites sur la recommandation du Minister of Maori Affairs<sup>26</sup>.

Pour s'assurer d'une plus grande transparence du processus, les annonces relatives aux déclarations d'intérêt dans les postes à la magistrature sont faites à tous les échelons, sauf à la Court of Appeal<sup>27</sup>. Le solliciteur général de la Nouvelle-Zélande a reconnu que le processus de nomination, en Nouvelle-Zélande, avait évolué dans la mesure où [Traduction] «il est plus formel, plus consultatif et un peu plus transparent»<sup>28</sup>. Le solliciteur général a fait remarquer que l'on recueille beaucoup de suggestions et de nominations et qu'il y a des discussions étoffées quant à l'aptitude des divers candidats.

Le concept d'une commission indépendante responsable des nominations à la magistrature a été rejeté dans un rapport rédigé en 2002 pour le gouvernement par un cabinet d'avocats, Chen Palmer & Partners<sup>29</sup>. Le rapport recommandait que ce pouvoir continue de relever du pouvoir exécutif et qu'un nouveau bureau de nominations à la magistrature et de liaison soit établi afin d'assurer la gestion d'un processus visant à appuyer le procureur-général à l'égard des nominations de haute qualité de juges, d'autres nominations de fonctionnaires judiciaires et à des fonctions quasi-judiciaires. Le

---

26 Il est également important de noter les derniers développements en Nouvelle-Zélande. La *Supreme Court Act 2003* établit la Supreme Court of New Zealand. En vertu de la loi, une nouvelle cour de dernière instance composée de juges de la Nouvelle-Zélande est établie en Nouvelle-Zélande. En ce qui concerne les appels de la Nouvelle-Zélande, la Supreme Court of New Zealand remplace le Judicial Committee of the Privy Council situé au Royaume-Uni. Elle est entrée en vigueur le 1er janvier 2004 et les audiences ont commencé le 1er juillet 2004. L'article 17 de la *Supreme Court Act* prévoit que la Supreme Court est constituée du juge en chef et d'au moins quatre ou cinq autres juges, nommés par le gouverneur général à titre de juges de la Supreme Court. Source <http://www.justice.govt.nz>.

27 <http://www.justice.govt.nz>.

28 Terence Arnold, *Judicial Appointments*, lors d'une allocution adressée à la New Zealand Bar Association, août 2003. <http://www.crownlaw.govt.nz/uploads/JudicialAppointments.PDF>.

29 Barristers & Solicitors, Public Law Specialists, New Zealand, *Judicial Administration Issues*, le 1 novembre 2002.

gouvernement a accepté la base générale des recommandations comme le reflète le *Judicial Matters Bill* qui est actuellement présenté au parlement de la Nouvelle-Zélande. Dans le cadre des derniers examens du processus de nomination à la magistrature au Royaume-Uni, en Australie et en Nouvelle-Zélande, aucune de ces compétences n'avait choisi de suivre la voie du processus d'audience d'approbation du modèle américain.

## VII. CONCLUSION

Les principes d'indépendance judiciaire – d'accessibilité, d'expertise, de représentativité – d'efficacité et d'équité sont essentiels à un système judiciaire bien administré et hautement respecté. L'ABC soutient un processus ouvert et transparent de nomination des juges fondé uniquement sur le mérite et, en dernier ressort, représentatif de la diversité de l'ensemble de la société. Les nominations doivent être l'aboutissement d'un processus consultatif établi, notoirement connu et bien compris afin de favoriser la sélection du meilleur candidat ou de la meilleure candidate. L'ABC ne soutient pas les révisions parlementaires des candidats qui politiseraient le processus de nomination et nuirait à l'indépendance du pouvoir judiciaire.

L'ABC a proposé un processus de nomination à la Cour suprême du Canada qui répondrait à ces critères. Nous sommes disposés à collaborer avec le gouvernement dans l'élaboration d'un système qui garantit la nomination de juges hautement qualifiés au plus haut tribunal.





**OFFICE OF THE PRESIDENT**  
**CABINET DU PRÉSIDENT**

---

Le 8 mars 2004

Le très honorable Paul Martin, C.P., député  
Premier Ministre du Canada  
80, rue Wellington  
Ottawa (ON) K1A 0A2

Monsieur le Premier Ministre,

Je vous écris au nom de l'Association du Barreau canadien au sujet du processus de nomination des juges à la Cour suprême du Canada. L'ABC représente plus de 38 000 avocats, avocates et autres juristes dans l'ensemble du Canada et se voue à l'amélioration du droit et de l'administration de la justice.

L'ABC craint vivement que, si l'on autorisait les révisions parlementaires des candidats appelés à devenir juges à la Cour suprême du Canada, l'indépendance de notre magistrature en soit gravement compromise. L'ABC s'oppose fermement à l'adoption d'un système d'audiences de confirmation analogue au système américain, car des considérations politiques finirait inéluctablement par l'entacher. Nous sommes fermement opposés à tout système qui exposerait les juges à des critiques parlementaires à propos de leurs décisions, ou qui les forcerait à justifier leurs croyances, leurs préférences ou leurs opinions judiciaires ou à toute autre mesure qui donnerait à la population canadienne l'impression fallacieuse que le pouvoir judiciaire relève du pouvoir législatif. Le Canada peut s'enorgueillir de sa magistrature qui est peut-être la meilleure et la plus indépendante du monde et rien ne devrait venir mettre en péril cette indépendance.

L'ABC a, de longue date, préconisé un remaniement du processus de nomination judiciaire. En 1986, l'ABC réclamait la formation de comités consultatifs impartiaux, composés de représentants du public, de la profession juridique, de la magistrature et des gouvernements. Ces comités sont dorénavant en fonction pour guider les nominations fédérales aux différents tribunaux dans l'ensemble du pays. Tout système est susceptible d'amélioration et l'ABC continue d'exhorter à une plus grande transparence dans le processus de sélection des juges. Et, en particulier, comme vous l'avez souligné à maintes reprises, la compréhension de ce système de nomination par le public doit guider le gouvernement fédéral dans l'élaboration du meilleur processus de nomination des juges de la Cour suprême du Canada.

De nos jours, comme nous continuons à le préconiser, les nominations à la Cour suprême doivent être l'aboutissement d'un processus consultatif établi, notoirement connu et bien compris afin de favoriser la sélection du meilleur candidat ou de la meilleure candidate. Lorsque la population canadienne comprend la manière dont les juges de la Cour suprême sont nommés, sa confiance dans le système en sera inévitablement renforcée.

.../2

- 2 -

Les Canadiens et Canadiennes sont en droit de s'attendre à ce que les juges soient extrêmement qualifiés, impartiaux et indépendants de toute forme d'influence politique. Le choix et l'évaluation des candidats destinés à occuper des charges judiciaires dans des tribunaux d'instance supérieure et d'appel se sont nettement améliorés grâce au processus d'examen plus rigoureux et officiel suivi par ces comités consultatifs dans chaque province et territoire. Selon nous, ce processus pourrait présider aux nominations à la Cour suprême du Canada.

L'ABC est tout à fait disposée à prêter son concours à votre gouvernement dans l'élaboration et l'adoption d'un processus transparent et qui garantit que la magistrature canadienne soit véritablement indépendante et perçue comme telle.

Je vous prie d'agréer, monsieur le Premier Ministre, l'expression de mes sentiments respectueux,



F. William Johnson, c.r.

c.c. : L'hon. Reginald Alcock, C.P., député  
L'hon. David Anderson, C.P., député  
L'hon. Jean Augustine, C.P., député  
L'hon. Jacob Austin, C.P., sénateur  
L'hon. Carolyn Bennett, C.P., députée  
L'hon. Ethel Blondin-Andrew, C.P., députée  
L'hon. Claudette Bradshaw, C.P., députée  
L'hon. Aileen Carroll, C.P., députée  
L'hon. Irwin Cotler, C.P., député  
L'hon. John Efford, C.P., député  
L'hon. Ralph Goodale, C.P., député  
L'hon. Bill Graham, C.P., député  
L'hon. Albina Guarnieri, C.P., députée  
L'hon. Stan Kazmierczak Keyes, C.P., député  
L'hon. Gar Knutson, C.P., député  
L'hon. John McCallum, C.P., député  
L'hon. Joseph McGuire, C.P., député  
L'hon. Anne McLellan, C.P., députée  
L'hon. Andrew Mitchell, C.P., député  
L'hon. Stephen Owen, C.P., député  
L'hon. Dr. Rey Pagtakhan, C.P., député  
L'hon. James Peterson, C.P., député  
L'hon. Pierre Pettigrew, C.P., député  
L'hon. David Pratt, C.P., député  
L'hon. Geoff Regan, C.P., député  
L'hon. Andy Scott, C.P., député  
L'hon. Judy Sgro, C.P., députée  
L'hon. Robert Speller, C.P., député.  
L'hon. Tony Valeri, C.P., député.  
L'hon. Joseph Volpe, C.P., député



Le 8 mars 2004

Le Très honorable Paul Martin, C.P., député  
Premier ministre du Canada  
80, rue Wellington  
Ottawa (Ontario) K1A 0A2

Objet : nominations des juges à la Cour suprême du Canada

Monsieur le premier ministre,

Suite à ma lettre qui vous a été envoyée ce matin, je vous présente la proposition de l'ABC au sujet du processus de nomination des juges à la Cour suprême du Canada. Cette proposition pourrait vous être utile dans le cadre des délibérations entourant cette question cruciale.

### **La Proposition**

Votre tâche consisterait à nommer un Comité consultatif spécial chaque fois qu'un poste doit être comblé à la Cour suprême du Canada (CSC). La composition de ce comité serait analogue à celle des comités consultatifs concernant les nominations à la magistrature fédérale, c'est-à-dire qu'il comprendrait des membres de la communauté juridique et du public. Il se composerait de représentantes et représentants du ministre fédéral de la Justice, du procureur général, du juge en chef et du barreau dans le ou les ressorts d'où proviendrait le candidat ou la candidate. Le président national de l'Association du Barreau canadien en ferait également partie. La structure de ce comité différerait du modèle en vigueur en ce qu'il comprendrait quatre députés élus parmi et par les membres du Comité permanent de la Chambre des communes de la Justice et des droits de la personne. Ce Comité consultatif spécial vous adresserait ses recommandations et il serait tenu aux mêmes obligations de confidentialité que celles imposées au système actuel des comités, qui jusqu'à maintenant a toujours bien servi le Canada et doit être impérativement préservé.

### **La justification**

L'importance d'une transparence accrue devrait être inhérente au processus de nomination des juges de la Cour suprême du Canada, et non pas être imposée aux candidats et candidates à titre individuel. Les risques potentiels posés à l'indépendance de la magistrature découlent du fait d'obliger les juges à justifier leurs opinions et décisions, et non pas du processus ni des critères servant à les sélectionner. En réalité, le processus devrait être essentiellement axé sur la façon dont on évalue les candidats et candidates et les

.../2

critères servant à les sélectionner. En aidant le public à mieux connaître le système, on clarifie dans l'opinion publique la méthode et les critères de nomination de leurs juges, ce qui à long terme pourrait atténuer le malaise qui règne dans notre système actuel.

Qui plus est, pour faire écho à l'engagement que vous avez pris en vue de réduire le déficit démocratique dans le domaine des nominations à la Cour suprême, il est nécessaire d'inclure la participation des parlementaires au processus.

Cette proposition :

- Fait écho au but du premier ministre d'inclure la participation des parlementaires au processus de nomination des juges à la Cour suprême.
- Reflète le caractère unique de la Cour suprême au Canada en tant que tribunal de dernier recours. Alors que tous les juges du Canada créent ensemble le droit et bénéficient de la possibilité de devenir ou non des activistes, les juges de tribunaux inférieurs, ce qui comprend aussi les juges des tribunaux d'appel, sont liés par la règle du précédent d'une façon différente des juges de la Cour suprême. Leur capacité de créer le droit a ainsi une portée plus restreinte et elle est toujours sujette à appel à la Cour suprême. L'intérêt public envers une implication du Parlement dans le processus de nomination des juges est donc mieux desservi par une intervention au niveau de la Cour suprême.
- Ajoute la participation des parlementaires au processus sans perdre ou compromettre l'intégrité du système actuel qui fonctionne bien, a mené à d'excellentes nominations et est perçu, à l'échelle internationale, comme étant un modèle.
- Assure une totale transparence en ce qui concerne les critères et le processus de nomination à la Cour suprême.

Je suis conscient que ce modèle proposé ne sera peut-être pas celui que vous privilégiez. Je vous prie d'accepter l'offre de l'Association du Barreau canadien de vous aider dans le cheminement de cette décision des plus importantes.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le premier ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'William Johnson', written in a cursive style.

F. William Johnson, c.r.

## **CHAPITRE 7 - CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

Historiquement, toutes les nominations à la magistrature, tant fédérales que provinciales, ont résulté d'une décision politique, généralement, une décision du cabinet, sur recommandation du ministre de la Justice. Ce mécanisme politique est un élément nécessaire de notre système de gouvernement, et il n'existe aucune alternative pratique. Ce que nous recommandons est un système de sélection qui encouragerait la nomination à la magistrature des personnes les plus qualifiées sans retirer aux gouvernements la responsabilité de la nomination.

Notre rapport démontre que le système des nominations à la magistrature n'est pas exactement ce qu'il devrait être. Nous sommes concernés par le fait que le public s'attend - légitimement - à ce que les juges soient très qualifiés et considérés comme indépendants de toute influence politique. L'actuel système de sélection et de nomination au niveau fédéral est, à plusieurs égards, ouvertement dominé par des considérations politiques:

- Dans la plupart des provinces, la politique joue un rôle trop important dans la sélection des candidats à la magistrature dans certaines provinces, jusqu'au point de dénigrer le concept d'esprit partisan.
- Il y a des confrontations politiques inconvenantes entre le gouvernement fédéral et plusieurs gouvernements provinciaux concernant les personnes qui devraient accéder à la magistrature. Ces confrontations ne sont pas seulement dégradantes pour ceux qui sont impliqués, elles dégradent le mécanisme de sélection et de nomination et, finalement, tous ceux qui détiennent la fonction de juge. Nous espérons que nos suggestions pourront aider les gouvernements à éviter des situations comme celles où certaines provinces ont refusé de collaborer avec le gouvernement fédéral et virtuellement imposé leur veto à des nominations, dans le but de négocier des candidats.
- Certaines nominations judiciaires ont été effectuées à la veille d'un changement de gouvernement ou peu après l'entrée en fonction d'un nouveau gouvernement, de façon tellement hâtive, que les autorités politiques donnaient l'impression d'agir sans la considération et le soin nécessaires à la sélection du candidat le plus qualifié pour assumer la fonction de juge.

Malheureusement, l'actuel système d'évaluation - par l'intermédiaire du Comité national de l'ABC sur la magistrature - ne semble pas avoir corrigé la situation, même si certaines nominations inappropriées ont été évitées.

Nous sommes convaincus que le grand public est en droit de bénéficier d'un système de sélection qui ouvrira les portes à un plus grand nombre de candidats, qui prévoira l'examen attentif et pondéré des qualifications, et qui ne fera pas l'objet d'influences partisans. Les juges doivent être indépendants et perçus comme étant indépendants. Les juges doivent être considérés comme étant compétents et intelligents. Finalement, les juges doivent être choisis dans des milieux aussi divers que possible et être représentatifs de la communauté. La nécessité de l'indépendance est au-dessus de toute discussion, et les exigences de la Charte ont donné une nouvelle dimension à une telle indépendance.

Notre pays est si vaste et il y a tant de candidats potentiels, qu'il est impossible pour les ministres et les cabinets d'évaluer et de choisir des candidats sans l'aide de conseillers. Cet élément de l'actuel système est inévitable, en raison de l'horaire chargé des ministres, mais nous nous opposons au fait que le système soit totalement informel et sans structure et que son caractère privé ne permette aucun contrôle public. Il n'est pas surprenant qu'un tel système soit inefficace, fortement politisé et exposé à la critique du public. De plus, dans le passé, la responsabilité du mécanisme de sélection et de nomination incombait pratiquement à une seule personne, le conseiller spécial sur les nominations à la magistrature, et cette responsabilité n'était appuyée par aucun système conventionnel pour recueillir des informations sur les candidats et évaluer leurs aptitudes.

Le Canada mérite une meilleure méthode de sélection des personnes qui présideront nos cours de justice.

Le système que nous proposons est un système canadien. Nous ne sommes pas en faveur du système américain d'élection ou de confirmation par le Congrès. Les méthodes utilisées en Angleterre par le Lord Chancelier ne seraient pas applicables dans le contexte canadien. Essentiellement, le système de sélection dont nous avons besoin est un système qui reflète les traditions d'indépendance de la common law et les valeurs de notre État fédéral. En gardant ces éléments de base à l'esprit, le comité propose ci-après ses suggestions de réforme.

Après considération de ce qui précède, le Comité sur la nomination des juges au Canada est arrivé aux conclusions et recommandations suivantes:

## Nominations fédérales à la magistrature

1. Les décisions finales relatives aux nominations des juges doivent demeurer la prérogative du gouvernement. Cependant, les nominations doivent être le résultat d'un mécanisme consultatif établi, bien connu et bien compris, dans le but de faciliter la sélection du meilleur candidat.
2. Les nominations ou suggestions de noms de candidats venant de sources diverses et variées - juges, avocats, politiciens à tous les niveaux et grand public - devraient être encouragées.
3. Le Comité national de l'Association du Barreau canadien sur la magistrature a permis d'améliorer le mécanisme, mais par sa nature, il ne peut assurer que seuls les meilleurs candidats sont considérés pour accéder à la magistrature.
4. Dans un système fédéral où les juges statuent sur les lois civiles et criminelles, tant fédérales que provinciales, une véritable consultation entre l'autorité fédérale responsable des nominations et les procureurs généraux des provinces, est indispensable. Dans le passé, cette consultation fut inadéquate ou totalement inexistante.
5. Avant de procéder aux nominations, le juge en chef du tribunal concerné devrait également être consulté. De nouveau, par le passé, la consultation a souvent été inadéquate ou totalement inexistante.
6. Les consultations nécessaires avec les procureurs généraux devraient, à un certain moment, impliquer le ministre fédéral de la Justice ou, dans les cas qui relèvent de la prérogative du premier ministre, le premier ministre. Ces consultations sont trop importantes pour être déléguées entièrement à des membres du personnel.
7. Pour éviter les délais dans les nominations aux postes vacants au sein de la magistrature, le mécanisme de sélection devrait être lancé bien avant que les postes ne deviennent vacants.
8. Les nominations à la Cour suprême du Canada doivent continuer d'être représentatives des régions et des systèmes juridiques du Canada. Le ministre de la Justice devrait consulter le juge en chef du Canada et le procureur général (ou ministre de la Justice) de la province d'origine de la nomination, ou les procureurs généraux des provinces de la région d'origine de la nomination. De plus, le ministre de la Justice devrait obtenir les vues de tous les autres procureurs généraux et ministres de la Justice provinciaux et les prendre en considération.
9. Comme la Cour fédérale du Canada est le seul tribunal pour les poursuites contre la Couronne fédérale, il est important que le processus de sélection dissipe toute impression de favoritisme à l'égard du gouvernement fédéral. Actuellement, ce tribunal est considéré par beaucoup, à tort ou à raison, comme un tribunal orienté vers le gouvernement, en raison du nombre important d'anciens politiciens et fonctionnaires fédéraux qui y ont été nommés.
10. Le Parlement ne devrait jouer aucun rôle dans la sélection ou la nomination des juges fédéraux. Il n'est ni nécessaire ni souhaitable que le pouvoir législatif soit impliqué. Il est contraire à la tradition canadienne que la nomination des juges fasse l'objet d'un mécanisme du type américain d'examen et de révision publics.

## **Comités consultatifs pour les nominations judiciaires fédérales**

Les défauts de l'actuel système de sélection des juges fédéraux, et en particulier, le favoritisme politique réel ou perçu, nous ont amené inévitablement à conclure qu'il est nécessaire de disposer d'un système établi destiné à trouver les personnes les plus qualifiées et à supprimer toutes les influences partisans. Le système permettant d'inclure dans le mécanisme de sélection un groupe apolitique composé de juges, d'avocats et de représentants du public, ainsi que de représentants de l'autorité responsable des nominations, a été adopté dans la plupart des provinces pour remédier au problème. Il fonctionne bien. Dans certaines provinces, la qualité des nominations s'est largement améliorée sans pour autant retirer le pouvoir de nomination aux gouvernements. Le moment est maintenant venu d'adopter ce mécanisme pour les nominations fédérales.

11. Nous recommandons par conséquent que soit constitué un comité consultatif sur les nominations fédérales à la magistrature, dans chaque province et territoire, pour conseiller le ministre de la Justice à l'égard des nominations aux tribunaux relevant de l'article 96 et à la Cour suprême du Canada.
12. Chaque comité provincial ou territorial devrait être composé des membres suivants:
  - i) le juge en chef de la province ou du territoire, ou son représentant qui présiderait le comité;
  - ii) une personne nommée par le ministre fédéral de la Justice;
  - iii) une personne nommée par le procureur général ou le ministre de la Justice de la province ou du territoire;
  - iv) deux avocats, l'un nommé par l'organisme régissant la profession juridique et l'autre par la division de l'Association du Barreau canadien de la province ou du territoire concerné; et
  - v) deux profanes représentant le public devant être nommés par vote majoritaire des autres membres du comité. Les fonctionnaires et les employés de corporations de la Couronne, les sénateurs et les députés ou les membres de la législature provinciale ne seraient pas admissibles à la nomination à titre de représentants du public.

Sauf pour le juge en chef ou son délégué, le mandat des membres ne devrait pas excéder cinq ans, et les mandats devraient être échelonnés pour assurer la continuité. Les frais de voyage, de secrétariat et autres dépenses des membres du comité seraient assumés par le gouvernement fédéral.

13. Le comité serait consulté par le ministre fédéral de la Justice sur toutes les vacances survenant dans la province et il soumettrait au ministre les noms d'au moins trois personnes aptes à combler chaque position. Les comités examineraient les noms suggérés par le ministre et par d'autres sources, et rechercheraient également eux-mêmes des noms de candidats.

14. Bien qu'il soit entendu que les comités soient des comités consultatifs, le ministre de la Justice devrait procéder à chaque nomination à partir de la liste fournie ou bien, en cas de désaccord, demander au comité de présenter d'autres recommandations.
15. Les comités établiraient leurs propres procédures pour déterminer les aptitudes des candidats, y compris la consultation avec le juge en chef du tribunal concerné, mais ils doivent procéder à leurs enquêtes à titre confidentiel.
16. Le comité consultatif approprié devrait également être consulté par le ministre de la Justice en ce qui concerne les promotions d'une cour à une autre. Les propositions de promotion devraient être traitées de la même façon que les autres nominations.
17. Le Premier ministre devrait consulter le comité approprié en ce qui concerne la nomination des juges en chef et des juges en chef adjoints parmi ceux qui siègent déjà à titre de juge. Les nominations à ces fonctions d'avocats venant directement du barreau devraient être traitées de la même manière que les nouvelles nominations.
18. En ce qui concerne les nominations à la Cour suprême du Canada, le comité consultatif pertinent (ou les comités) serait celui de la province ou ceux des provinces de la région d'origine de la nomination. Uniquement pour ces nominations, les comités consultatifs pourraient soumettre moins de trois noms ou aucun nom s'ils le jugent approprié.

Dans le cas de la Cour fédérale, du Tribunal de l'impôt et des autres tribunaux fédéraux qui pourraient être créés, il est nécessaire d'établir un comité consultatif séparé.

19. Nous recommandons par conséquent la création d'un comité consultatif sur les nominations aux tribunaux fédéraux composé des membres suivants:
  - i) le juge en chef de la Cour fédérale du Canada ou son représentant qui présiderait le comité;
  - ii) une personne nommée par le ministre fédéral de la Justice;
  - iii) deux avocats, l'un nommé par l'Association du Barreau canadien et l'autre par la Fédération des professions juridiques du Canada; et
  - iv) trois autres membres, dont au moins deux seraient des profanes représentant le grand public, nommés par un vote majoritaire des autres membres du comité en tenant compte de la représentation régionale.

Lorsque le comité considère des nominations au Tribunal de l'impôt, le juge en chef du Tribunal de l'impôt devrait également siéger au comité.

L'éligibilité, le mandat et les procédures de consultation qui s'appliquent aux comités consultatifs provinciaux et territoriaux (tels que décrits dans les recommandations 12 à 17 ci-dessus) seraient également applicables à ce comité.

20. Si les mécanismes et procédures que nous recommandons sont adoptés, le Comité national de l'Association du Barreau canadien sur la magistrature pourra alors être dissous.

## **Nominations provinciales et territoriales**

Les conseils de la magistrature et les comités de sélection chargés des recommandations relatives aux nominations judiciaires provinciales et territoriales fonctionnent de façon satisfaisante dans certaines provinces et territoires et ont permis des améliorations significatives de la qualité des nominations. Les processus de sélection en Alberta, en Colombie-Britannique, à Terre-Neuve, au Québec, dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon ont plusieurs éléments communs que nous considérons comme essentiels à leur succès:

- Trois composantes - le banc, le barreau et le grand public - sont représentées au sein de ces conseils ou comités.
  - Le conseil de la magistrature ou le comité de sélection peut considérer les noms de candidats venant de sources diverses, et non uniquement ceux
  - proposés par le procureur général ou le ministre de la Justice de la province.
  - Les conseils et les comités recherchent également activement des candidats, font enquête et évaluent leurs qualifications.
  - Les conseils ou comités soumettent au procureur général ou au ministre de la Justice des listes limitées de candidats évalués comme étant les plus hautement qualifiés pour la nomination en cause.
  - Le procureur général ou le ministre de la Justice de la province choisit un nom de la liste fournie ou, en cas de désaccord, s'adresse de nouveau au conseil ou au comité pour obtenir d'autres recommandations.
21. Toutes les provinces où ces critères ne sont pas respectés devraient adopter des procédures, modifier les procédures actuelles, adopter ou modifier la législation afin que les autorités provinciales responsables des nominations puissent obtenir des avis indépendants sur les candidats à la magistrature. Les mesures suivantes seront nécessaires:
- i) Les procédures des conseils de la magistrature de l'Ontario et de la Saskatchewan devraient être modifiées, par loi le cas échéant, afin qu'ils puissent proposer des noms au procureur général;
  - ii) le Manitoba et la Nouvelle-Écosse devraient modifier les mandats de leur conseil de la magistrature afin qu'ils aient la responsabilité de faire des recommandations pour les nominations à la magistrature provinciale;
  - iii) la Nouvelle-Écosse devrait modifier la composition de son conseil afin que le public soit représenté par des profanes; et

- iv) le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard devraient créer des conseils de la magistrature disposant de mandats appropriés pour faire des recommandations relatives aux nominations provinciales à la magistrature.

Cette recommandation a pour objectif de permettre aux procédures de sélection judiciaire de toutes les provinces au niveau des critères établis par la Colombie-Britannique et le Québec.

22. Les nominations provinciales et territoriales ne devraient être faites qu'après consultation avec le juge en chef du tribunal provincial ou territorial concerné.
23. Dans les provinces et territoires où les juges de paix assument des fonctions judiciaires, la procédure relative à leur sélection et à leur nomination devrait être la même que celle suivie pour les juges des cours provinciales.

### **Critères de nomination**

24. Après avoir discuté des qualifications de base et des exigences morales pour une nomination à la magistrature avec un grand nombre de personnes bien informées qui sont ou ont été impliquées dans le mécanisme de nomination de juges au Canada, le comité recommande la liste suivante de qualités essentielles pour les hommes et les femmes dont la nomination à la magistrature est envisagée:
- Sens élevé des valeurs morales
  - Qualités humaines: compassion, générosité, bienveillance, patience
  - Expérience du droit
  - Capacités intellectuelles et de discernement
  - Bonne santé et bonnes habitudes de travail
  - Bilinguisme, si la nature du poste le requiert
25. En raison de l'actuel climat au sein de l'opinion publique sur les nominations à la magistrature et l'apparence d'influence politique, il est inapproprié pour les ministres du cabinet d'être nommés directement au banc. Cependant, il serait injuste d'exclure à jamais les anciens ministres de toute considération. Le comité recommande par conséquent qu'aucun ministre ne soit pressenti pour une nomination pendant au moins deux années à compter de la date de sa démission du cabinet.

### **Formation**

Nous accordons une importance particulière à l'expérience de la pratique du droit. Il est demandé aux juges d'interpréter la loi, et d'accomplir leur tâche de façon satisfaisante. Ils doivent comprendre comment elle s'articule sur le plan pratique et comment les avocats exercent.

L'expérience du droit est nécessaire, en particulier dans les circonstances actuelles, car le droit a permis aux juges d'apprendre comment conduire une recherche. Un juge moderne, particulièrement au niveau des tribunaux d'appel, doit faire beaucoup de recherches et rédiger logiquement et de bonne façon.

Idéalement (comme en Angleterre), les juges d'instance devraient être choisis parmi les membres actifs du barreau, parmi les avocats ayant une grande expérience des salles d'audience. Nous reconnaissons qu'au Canada, il s'agit d'un idéal qu'il n'est pas toujours possible d'atteindre. Dans les circonstances, il est essentiel que tous les juges nouvellement nommés reçoivent une formation adéquate pour se préparer à siéger au banc, en particulier pour présider des procès criminels et rendre des sentences. Nous ne pouvons suffisamment insister sur la nécessité d'une formation supérieure à celle actuellement offerte. Une telle formation pourrait également être offerte aux juges ayant déjà acquis une certaine expérience du banc, sous forme de cours de recyclage.

26. Nous recommandons par conséquent que le gouvernement du Canada donne son appui à la création d'un centre national de formation et d'éducation judiciaires pour les juges fédéraux et provinciaux. Il en résulterait que des cours seraient offerts en tout temps aux juges récemment nommés, et non une seule fois par an, comme c'est le cas actuellement. Nous invitons également les gouvernements fédéral et provinciaux, Le Conseil canadien de la magistrature, l'Association du Barreau canadien et d'autres groupes intéressés à rechercher des moyens pour donner aux avocats en exercice l'occasion d'exercer, à temps partiel, des fonctions judiciaires dans le but de tester ou d'améliorer leurs aptitudes pour accéder à la magistrature.

## **Conditions d'emploi**

27. Les gouvernements, tant fédéral que provinciaux, devraient rechercher des moyens pour éliminer deux facteurs qui empêchent des personnes qualifiées d'accepter des nominations à la magistrature. La loi de l'impôt sur le revenu devrait être modifiée pour éliminer la double taxation au cours de la première année d'un juge au banc. Les salaires et autres avantages des juges de tous les tribunaux, qu'ils soient nommé au niveau fédéral ou au niveau provincial, devraient être maintenus à des niveaux appropriés. Une protection relative à l'inflation devrait être instituée par loi, pour les salaires des juges nommés par les provinces, comme c'est actuellement le cas pour les juges nommés par le fédéral.