



Le 21 mars 2023

[TRADUCTION]

Par courriel : lcjc@sen.parl.gc.ca

L'honorable Brent Cotter
Président, Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles
Sénat du Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Objet : Projet de loi C-9, *Loi modifiant la Loi sur les juges*

Monsieur le Sénateur,

Je vous écris de la part l'Association du Barreau canadien pour appuyer le projet de loi C-9, *Loi modifiant la Loi sur les juges*, déposé le 16 décembre 2021. En réformant le processus de plainte concernant les écarts de conduite allégués, ce projet de loi modifiera le traitement des plaintes déposées contre des juges de nomination fédérale.

L'ABC est une association nationale qui regroupe plus de 37 000 avocats et avocates, notaires, professeurs et professeures de droit et étudiants et étudiantes en droit de tout le Canada. Elle a pour mandat d'améliorer le droit et l'administration de la justice. Nos observations ont été rédigées par le Sous-comité des questions judiciaires de l'ABC.

La *Loi sur les juges* établit un processus disciplinaire pour les juges de nomination fédérale dont la conduite fait l'objet d'une plainte. De récentes consultations du gouvernement ont souligné le temps que prenaient les enquêtes faisant suite à ces plaintes et les coûts que cela engendrait, notamment celui lié à l'incapacité potentielle d'un juge de remplir ses fonctions lorsqu'il se défend contre une plainte.

L'ABC a commenté l'état du processus d'examen de la conduite des juges dans son mémoire de 2014 au Conseil canadien de la magistrature (CCM)¹. Ses 16 recommandations au sujet du processus d'examen de la conduite des juges consistaient à assurer que celui-ci respecte les objectifs d'équilibre entre l'indépendance de la magistrature et la confiance du public dans l'administration de la justice². Le CCM et Justice Canada ont réagi en présentant leurs propres rapports, ce qui a débouché sur les modifications proposées à la *Loi sur les juges* (Loi) par le ministre de la Justice.

¹ [Révision du processus d'examen de la conduite des juges par le Conseil canadien de la magistrature](#) (ABC : Ottawa, 2014).

² *Ibid.*, pages 2 et 3.

Le CCM est un organe fédéral chargé d'encadrer le processus d'examen de la conduite des juges établi dans la Loi. Il est saisi du pouvoir d'enquêter sur les plaintes du public et sur les cas soumis à son attention par le ministre de la Justice ou le procureur général d'une province ou d'un territoire au sujet de la conduite d'un juge de nomination fédérale. Pour répondre aux inquiétudes concernant le processus et la responsabilisation qui en découle, le CCM a produit en 2014 un document de travail présentant les avenues envisageables d'une réforme éventuelle³. Il a fait la déclaration suivante au sujet de la nécessité d'une réforme :

[un] élément clé de l'accès à la justice pour l'ensemble des Canadiens réside dans leur confiance en leurs juges et dans le système de justice [...] [l]e juge en chef et le Conseil réclament depuis quelques années des réformes du processus d'examen de la conduite des juges afin d'en améliorer l'efficacité et la transparence, et nous avons bon espoir de voir ces réformes concrétisées dans un proche avenir⁴.

Le ministère de la Justice du Canada a examiné en 2016 les moyens de traiter les questions entourant les écarts de conduite des juges dans un livre blanc⁵ et par une consultation en ligne. Le projet de loi C-9 fait suite à sa consultation publique sur les réformes potentielles ainsi qu'au rapport dans lequel il souligne d'importantes augmentations des coûts et des retards, et la nécessité d'opérer des réformes pour assurer la rentabilité du processus. Le risque de retards qui coûtent cher dans le processus actuel est illustré dans l'affaire *Girouard c. Canada (Procureure générale)*⁶, commencée en 2012 et qui s'est terminée en 2021 à l'issue d'exhaustives procédures de contrôle judiciaire et d'appel.

Le projet de loi C-9 prévoit la modification du processus d'examen de la conduite de juges de nomination fédérale par le CCM au moyen de trois mesures importantes :

- instaurer un processus d'examen des allégations trop peu graves pour justifier la destitution du juge;
- améliorer le processus par lequel la destitution d'un juge est recommandée au ministre;
- voir à ce que les années de service ouvrant droit à pension du juge qui finit par être démis de ses fonctions soient calculées en retranchant la durée du processus d'examen de ses années de service.

Le processus de filtrage des allégations pouvant être trop peu graves pour justifier une destitution est un pas dans le bon sens. Le projet de loi C-9 impose des sanctions obligatoires comme le counselling, la formation continue et les réprimandes pour ces cas-là. Cette façon de faire fait économiser du temps au CCM, assure une bonne gestion des ressources judiciaires et abrège le plus possible le temps qu'un juge pourrait devoir consacrer à se défendre contre une plainte futile.

Améliorer le processus suivi pour les recommandations au ministre de la Justice fera en sorte qu'on donne suite aux allégations fondées, garantissant une utilisation efficace des ressources ministérielles. Les juges visés par une révocation auraient accès à un conseil d'appel comptant trois membres du CCM et deux juges; enfin, ils pourraient s'adresser à la Cour suprême du Canada (CSC) si celle-ci autorise l'appel. Ceci constitue une simplification par rapport à l'actuel processus de

³ Examen du processus de la conduite judiciaire par le Conseil canadien de la magistrature, [en ligne](#).

⁴ Voir *Canadian Lawyer*, « Canada introduces legislation to change complaints process under Judges Act », [en ligne](#) (en anglais seulement).

⁵ Voir « Possibilités de réformes supplémentaires du processus disciplinaire de la magistrature fédérale », [en ligne](#).

⁶ CSC 39379, demande d'autorisation d'appel rejetée le 25 février 2021.

révision judiciaire des décisions du CCM, qui passe par deux niveaux d'instance de plus (la Cour fédérale et la Cour d'appel fédérale du Canada) avant qu'un juge puisse s'adresser à la CSC.

Il est essentiel que les juges puissent défendre leur conduite par un processus équitable⁷ et aient la certitude que s'ils sont exonérés au bout du compte, leur temps de service ouvrant droit à pension sera protégé. En revanche, il est non moins essentiel que le temps consacré à ce processus n'entre pas dans le calcul des années de service si le juge est destitué à l'issue de la plainte.

L'indépendance et la responsabilisation des juges sont à la base du projet de loi C-9; elles garantissent l'intégrité de l'administration de la justice. Si notre magistrature mérite le respect et la confiance, le public mérite quant à lui la certitude que les juges sont indépendants et peuvent être tenus responsables de leur conduite en cour.

Lorsqu'il a déposé derechef le projet de loi, le ministre de la Justice David Lametti a fait la déclaration suivante :

Les Canadiens doivent savoir que le système judiciaire est équitable pour tous. La société canadienne évolue, tout comme nos attentes à l'égard du comportement des juges et de la responsabilisation de ceux-ci. Bien que rares, les plaintes déposées contre des juges et susceptibles d'entraîner la révocation devraient être traitées plus rapidement ainsi que de manière plus économique et équitable. C'est ce que vise à accomplir ce projet de loi⁸.

De notre avis, le projet de loi C-9 établit un juste équilibre entre le droit à l'équité procédurale et la confiance du public dans l'intégrité du système de justice pour ce qui est de la conduite des juges, qui forment l'épine dorsale de ce système. Les modifications proposées renforcent la responsabilisation des juges, favorisent la transparence et créent des économies dans le processus de traitement des plaintes contre des membres de la magistrature.

Il y a une question que nous n'avons pas abordée avec le Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes, soit savoir s'il y a lieu d'intégrer au projet de loi C-9 un niveau intermédiaire d'appel à la Cour d'appel fédérale pour une décision définitive du CCM, ou si la seule instance d'appel pour une décision d'un conseil d'appel devrait rester la CSC, avec demande de pourvoi devant celle-ci. L'ABC est en faveur d'une mesure d'appel à la Cour d'appel fédérale, dont le juge lésé disposerait de plein droit avant qu'on procède, s'il y a lieu, à une demande de pourvoi devant la CSC.

L'ABC respecte le travail exigeant du CCM. Nous croyons qu'il exerce ses fonctions de discipline judiciaires avec le plus grand soin, surtout étant donné la gravité de la peine ultime dont il dispose, soit recommander le retrait d'un juge. Cette conséquence est effectivement quasi définitive, les chances qu'un juge sujet à un retrait puisse refaire avec succès une demande de nomination étant bien minces.

Nous voyons deux raisons convaincantes d'instaurer un appel de plein droit à une instance inférieure à la CSC.

Premièrement, c'est une question de justice naturelle que d'assurer un droit de contrôle judiciaire externe au processus disciplinaire. Pour un juge visé par une décision d'un conseil d'appel, obtenir l'autorisation de se pourvoir devant la CSC peut être difficile. Les cas dont les motifs sont par

⁷ Pour une excellente analyse de l'obligation d'équité procédurale dans le contexte d'enquêtes, voir le document du CCM, aux pages 12 à 17.

⁸ Voir le communiqué de presse « Le gouvernement du Canada dépose de nouveau un projet de loi afin de susciter une confiance accrue dans le système judiciaire », [en ligne](#).

ailleurs fondés peuvent ne pas répondre au critère que la CSC applique pour faire droit ou non à la demande d'autorisation d'appel, notamment que l'affaire doit soulever une question d'importance nationale. Ce critère peut être si difficile à remplir que le juge risque de ne pas pouvoir obtenir de pourvoi ou une révision judiciaire si le CCM a erré.

Deuxièmement, la magistrature est un élément essentiel de l'appareil de gouvernance du Canada, à tel point que le public doit être assuré que la discipline judiciaire est appliquée de façon transparente et responsable, avec des avenues d'appel et des recours clairs. Le processus du CCM n'adhérant pas au principe d'audience publique, l'appel d'intérêt public n'est vraiment pas toujours envisageable, ce que la population peut percevoir comme un manque de transparence. L'appel de plein droit d'une décision du CCM offre la possibilité de faire la lumière sur le processus interne du CCM.

Nous l'avons dit, obtenir une autorisation d'appel en remplissant le critère de la CSC est loin d'être facile. Le paragraphe 40(1) de la *Loi sur la Cour suprême* dit ceci⁹ :

[...] il peut être interjeté appel devant la Cour de tout jugement, définitif ou autre, rendu par la Cour d'appel fédérale ou par le plus haut tribunal de dernier ressort habilité, dans une province, à juger l'affaire en question, ou par l'un des juges de ces juridictions inférieures, que l'autorisation d'en appeler à la Cour ait ou non été refusée par une autre juridiction, lorsque la Cour estime, compte tenu de l'importance de l'affaire pour le public, ou de l'importance des questions de droit ou des questions mixtes de droit et de fait qu'elle comporte, ou de sa nature ou importance à tout égard, qu'elle devrait en être saisie et lorsqu'elle accorde en conséquence l'autorisation d'en appeler.

Dans l'ensemble, pas plus de 10 % des demandes d'autorisation d'appel sont accueillies par la CSC. Un exemple [TRADUCTION] : « en 2021, la Cour suprême du Canada a fait droit à environ 8,5 % des demandes d'autorisation lui ayant été adressées. Il s'agit d'une légère hausse par rapport à 2019 et 2020, hausse principalement attribuable au nombre moindre de demandes d'autorisation reçues en 2021 comparativement aux années précédentes¹⁰ ».

La CSC fait elle-même la remarque suivante :

Parmi les quelque 600 demandes d'autorisation qu'elle reçoit chaque année, la Cour en accueille environ 80. La possibilité de faire entendre son appel est donc généralement faible. Chaque demande d'autorisation est considérée très soigneusement par la Cour. La Cour ne motive jamais sa décision. Il importe de rappeler que le rôle de la Cour ne consiste pas à corriger les erreurs susceptibles d'avoir été commises par les juridictions inférieures.¹¹

Les chiffres de la CSC indiquent un pic de 12 % des demandes accordées en 2012 et un creux de 7 % en 2019 et 2020¹².

Au contraire, la Cour d'appel fédérale offre une base d'appels plus large, assise sur divers organismes fédéraux, suivant les dispositions de l'article 28 de la *Loi sur les Cours fédérales*¹³. Le

⁹ L.R.C. (1985), chap. S-26.

¹⁰ Paul-Eric Veel, *Getting Leave to the Supreme Court of Canada: 2021 by the Numbers*, publication de Lenczner, Slaght, LLP.

¹¹ Cour suprême du Canada (site Web) : Quelles sont mes chances de faire entendre mon appel? [En ligne](#).

¹² Cour suprême du Canada (site Web), Résumé statistique, [en ligne](#).

¹³ L.R.C. (1985), chap. F-7.

paragraphe 28(2), l'article 18 et les paragraphes 18(1) à 18(5) de la *Loi* ont ensemble pour effet d'accorder des droits d'appel étendus. Le paragraphe 18.1(4) est libellé comme suit :

Les mesures prévues au paragraphe (3) sont prises si la Cour fédérale est convaincue que l'office fédéral, selon le cas :

- a) a agi sans compétence, outrepassé celle-ci ou refusé de l'exercer;
- b) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou d'équité procédurale ou toute autre procédure qu'il était légalement tenu de respecter;
- c) a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que celle-ci soit manifeste ou non au vu du dossier;
- d) a rendu une décision ou une ordonnance fondée sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont il dispose;
- e) a agi ou omis d'agir en raison d'une fraude ou de faux témoignages;
- f) a agi de toute autre façon contraire à la loi.

Ces droits d'appel étendus procurent à un juge lésé visé par une mesure disciplinaire un large éventail de recours pour faire réviser la décision devant une instance indépendante. Aucune instance n'est parfaite, ni aucun système disciplinaire ou arbitre non plus. C'est la raison d'être des cours d'appel. Malgré le soin avec lequel le CCM rend ses décisions et reconnaissant que ses membres siégeant sont des spécialistes hautement qualifiés, nul ne peut garantir que le résultat sera le bon chaque fois ou qu'il n'y aura jamais d'erreur procédurale. Dans notre société, les personnes reconnues coupables, les plaignants et les défendeurs, et tous ceux dont le gagne-pain, les biens ou l'avenir sont en jeu, doivent disposer d'un recours en révision judiciaire pour une décision ayant de si grandes répercussions sur leur vie. Étendre le champ des appels sous le régime de la *Loi sur les juges* permet une telle révision devant une instance spécialement désignée pour corriger les erreurs judiciaires des instances inférieures.

La nécessité d'un palier additionnel d'appel se montre d'autant plus évidente que la CSC a elle-même déclaré « *que le rôle de la Cour [la CSC] ne consiste pas à corriger les erreurs susceptibles d'avoir été commises par les juridictions inférieures*¹⁴ ». Si le CCM a erré dans sa décision voulant que tel ou tel juge soit apte à exercer ses fonctions, le juge et la société méritent tous deux que cette erreur soit revue et corrigée, s'il y a lieu.

Élargir le droit d'appel comporte un autre avantage : il y a de bonnes chances pour que la Cour d'appel fédérale produise des motifs détaillés de sa conclusion que le CCM a bien traité le dossier ou a erré. Ainsi, le juge lésé et le public sauront pourquoi une instance indépendante est arrivée à sa conclusion, ce qui renforcerait la crédibilité du CCM par la révision transparente de ses procédures et décisions. La CSC ne justifie jamais ses décisions d'accorder ou de refuser le droit d'appel.

Connaître le pourquoi d'une décision, surtout quand il est question d'une mesure disciplinaire contre un juge, est essentiel au maintien de la crédibilité du tribunal concerné et du respect du public à l'égard de l'indépendance de la magistrature. Les juges sont, et doivent rester, indépendants du gouvernement. L'*Act of Settlement* de 1701, l'article 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de nombreuses décisions judiciaires ont souligné l'importance de l'indépendance judiciaire¹⁵.

¹⁴ Précité note 5, [en ligne](#).

¹⁵ Pour une analyse plus approfondie, voir Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5^e éd. augmentée), chap. 7.

De plus, le pouvoir judiciaire de l'État est un élément vital de notre institution démocratique et doit être responsable devant le public et accepté de ce dernier. Si nous nous dotons d'un processus clair et transparent de discipline judiciaire dans lequel les mesures du CCM peuvent faire l'objet d'un appel en bonne et due forme devant une instance compétente, et d'une révision judiciaire en audience publique, le public gardera confiance en l'intégrité du système de discipline judiciaire. Tous verront que justice est faite.

Nous vous invitons à adopter le projet de loi C-9, qui recommande une modification du processus d'appel.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Sénateur, mes salutations distinguées.

(Lettre originale signée par Steeves Bujold)

Steeves Bujold, he/him-il/lui