

T-733-15
T-2110-15
T-423-17
T-409-18
2018 FC 865

T-733-15
T-2110-15
T-423-17
T-409-18
2018 CF 865

The Honourable Michel Girouard (*Applicant*)
(*Respondent*)

L'honorable Michel Girouard (*demandeur*) (*intimé*)

v.

c.

The Attorney General of Canada (*Respondent*)
(*Respondent*)

La procureure générale du Canada (*défenderesse*)
(*intimée*)

and

et

The Canadian Judicial Council (*Moving party*)

Le Conseil canadien de la magistrature (*partie*
requérante)

and

et

The Attorney General of Quebec (*Third party*)

La procureure générale du Québec (*mise en cause*)

INDEXED AS: GIROUARD v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)

RÉPERTORIÉ : GIROUARD c. CANADA (PROCUREURE GÉNÉRALE)

Federal Court, Noël J.—Montréal, June 27; Ottawa
August 29, 2018.

Cour fédérale, juge Noël—Montréal, 27 juin; Ottawa,
29 août 2018.

Judges and Courts — Motions by moving party Canadian Judicial Council (CJC) to strike applications for judicial review filed by applicant— Underlying applications pertaining to recommended removal of applicant, Superior Court of Quebec judge, following inquiry into conduct thereof— While CJC inquiry committee (IC) rejecting all allegations against applicant, applicant's reliability, credibility questioned — Minister filing complaint with CJC relating to applicant's lack of credibility — New inquiry committee convened as result of complaint, holding that applicant incapacitated or disabled from due execution of office of judge by reason of misconduct — Applicant filing applications for judicial review with Federal Court — CJC claiming Federal Court not having jurisdiction because CJC not falling within definition of "federal board, commission or other tribunal" as set out in Federal Courts Act, s. 2(1) — CJC of view that source of its jurisdiction Constitution Act, 1867, s. 99; inclusion of CJC in definition of federal board, commission or other tribunal having unacceptable effect of subjecting group of superior court judges to Federal Court's judicial review procedures — CJC also submitting that CJC deemed to be superior court

Juges et Tribunaux — Requêtes en radiation par la partie requérante, le Conseil canadien de la magistrature (CCM), à l'encontre des demandes de contrôle judiciaire déposées par le demandeur — Les demandes de contrôle judiciaire sous-jacentes visaient la recommandation de révoquer le demandeur, un juge de la Cour supérieure du Québec, à la suite d'une enquête sur sa conduite — Le comité d'enquête (CE) du CCM a rejeté toutes les allégations portées contre le demandeur, mais la fiabilité et la crédibilité de ce dernier ont été remises en question — La ministre a déposé une plainte au CCM visant le manque de crédibilité du demandeur — Un nouveau comité d'enquête créé par suite de cette plainte a conclu que le demandeur était inapte à remplir utilement ses fonctions de juge en raison de son inconduite — Le demandeur a déposé des demandes de contrôle judiciaire à la Cour fédérale — Le CCM a prétendu ne pas être assujéti à la compétence de la Cour fédérale, car il serait exclu de la définition d'« office fédéral » telle qu'énoncée à l'art. 2(1) de la Loi sur les Cours fédérales — Le CCM était d'avis que la source de sa compétence découle de l'art. 99 de la Loi constitutionnelle de 1867; l'inclusion du CCM dans la définition d'office

pursuant to Judges Act, s. 63(4) — Whether: CJC, IC federal boards, commissions or other tribunals as defined by Federal Courts Act; Judges Act, ss. 63(4)(a),(b) granting CJC, IC status of superior court; reports, findings of CJC, IC subject to judicial review by Federal Court — No connection, reference or comment in legislation stating that CJC not federal board, commission or other tribunal — CJC, not members (i.e. Judges) thereof, reporting to Minister — CJC's power of inquiry same as in Inquiries Act — CJC, members constituting "federal board, commission or other tribunal" like commissioner appointed under Inquiries Act — Role of judges sitting on CJC administrative in nature — Federal Courts Act applying herein — CJC not falling within Federal Courts Act, s. 2 exceptions — Definition of "federal board, commission or other tribunal" broad, including federal institutions, agencies not excluded by Federal Courts Act, s. 28 — CJC's power investigative in nature — Parliament intending for Federal Court to review reports, recommendations of CJC — Judges Act not codification of constitutional power establishing judiciary in accordance with principle of separation of powers — Principle of judicial independence not placing CJC beyond reach of judicial review — Permanent separation of powers of judiciary, executive unaffected — As to whether CJC true superior court, had intention been to give CJC, IC status of superior court, this would have been done expressly through Constitution Act, 1867, s. 101 — Reviewing judicial conduct inquisitorial in nature — CJC, IC possessing only statutory jurisdiction enabling them to inquire into conduct of judge in course of investigative process — Experience of CJC members not making CJC superior court — Phrase "shall be deemed to be a superior court" in Judges Act, s. 63(4) giving judges needed judicial protection, not turning CJC, IC into actual superior court — Finally, CJC report, recommendation, essential to removal process, having major impact on rights, interests of judge — Therefore subject to judicial review — Motions dismissed.

Federal Court Jurisdiction — Canadian Judicial Council (CJC) moving to strike applications for judicial review filed

fédéral aurait l'effet inacceptable d'assujettir un groupe de juges des cours supérieures aux procédures de contrôle judiciaire de la Cour fédérale — Le CCM a soumis également qu'en vertu de l'art. 63(4) de la Loi sur les juges, le CCM est réputé être une juridiction supérieure — Il s'agissait de savoir si le CCM et le CE sont des offices fédéraux selon la définition de la Loi sur les Cours fédérales; si les art. 63(4)(a) et b) de la Loi sur les juges accordent au CCM et au CE le statut de cour supérieure; si les rapports et conclusions du CCM et du CE sont assujettis au pouvoir de contrôle judiciaire de la Cour fédérale — Nulle part dans la législation y a-t-il de lien, de référence ou de mention indiquant que le CCM n'est pas un office fédéral — C'est le CCM qui rend un rapport à la ministre, non pas ses membres (les juges) — Le pouvoir d'enquête du CCM est le même que celui prévu par la Loi sur les enquêtes — Au même titre qu'un commissaire nommé en vertu de la Loi sur les enquêtes, le CCM et ses membres constituent un « office fédéral » — Le rôle des juges qui siègent au CCM est de nature administrative — La Loi sur les Cours fédérales s'appliquait en l'espèce — Le CCM ne fait pas partie de l'exception prévue à l'art. 2 de la Loi sur les Cours fédérales — La définition « d'office fédéral » est large de façon à inclure tous les institutions et organismes fédéraux non exclus par l'art. 28 de la Loi sur les Cours fédérales — Le pouvoir du CCM est de nature inquisitoire — Le législateur voulait qu'un juge de la Cour fédérale puisse réviser des rapports et des recommandations du CCM — La Loi sur les juges n'est pas la codification d'un pouvoir constitutionnel établissant l'organe judiciaire en conformité avec le principe de la séparation des pouvoirs — Le principe de l'indépendance judiciaire n'a pas l'effet d'écarter la possibilité de contrôle judiciaire — La séparation permanente des pouvoirs entre l'exécutif et le judiciaire n'est pas affectée — En ce qui concerne la question de savoir si le CCM est une véritable cour supérieure, si on avait voulu donner au CCM et au CE le statut de cour supérieure, on l'aurait fait expressément par l'entremise de l'art. 101 de la Loi constitutionnelle de 1867 — Le processus d'examen de la conduite des juges est de nature inquisitoire — Le CCM et le CE ne jouissent que d'une compétence législative leur permettant d'enquêter sur la conduite d'un juge lors d'un processus inquisitoire — L'expérience des membres du CCM ne fait pas du CCM une cour supérieure — La mention « réputé constituer une juridiction supérieure » à l'art. 63(4) de la Loi sur les juges accorde aux juges la protection judiciaire dont ils ont besoin, elle ne fait pas du CCM et du CE une cour supérieure — Enfin, le rapport du CCM et ses recommandations sont un élément essentiel à la procédure de révocation parce qu'ils ont un impact majeur sur les droits et les intérêts du juge — Ils sont donc susceptibles d'un contrôle judiciaire — Requêtes rejetées.

Compétence de la Cour fédérale — Le Conseil canadien de la magistrature (CCM) a présenté des requêtes en radiation

by applicant — Underlying applications pertaining to recommended removal of applicant, Superior Court of Quebec judge, following inquiry into conduct thereof — CJC claiming Federal Court not having jurisdiction because CJC not falling within definition of “federal board, commission or other tribunal” as set out in Federal Courts Act, s. 2(1) — CJC of view that source of its jurisdiction Constitution Act, 1867, s. 99; inclusion of CJC in definition of federal board, commission or other tribunal having unacceptable effect of subjecting group of superior court judges to Federal Court’s judicial review procedures — CJC, members constituting “federal board, commission or other tribunal” — Role of judges sitting on CJC administrative in nature — CJC not falling within Federal Courts Act, s. 2 exceptions — Definition of “federal board, commission or other tribunal” broad, including federal institutions, agencies not excluded by Federal Courts Act, s. 28 — CJC’s power investigative in nature — Parliament intending for Federal Court to review reports, recommendations of CJC — Judges Act not codification of constitutional power establishing judiciary in accordance with principle of separation of powers — Principle of judicial independence not placing CJC beyond reach of judicial review.

These were motions by the moving party the Canadian Judicial Council (CJC) to strike the applications for judicial review filed by the applicant. The subjects of the underlying applications for judicial review were a report submitted by the CJC following an inquiry into the conduct of the applicant recommending his removal to the Minister of Justice (Minister), as well as an initial report by an inquiry committee (IC) of the CJC and other decisions made in the course of inquiries into the applicant’s conduct.

The applicant, a Justice of the Superior Court of Quebec, was identified by a drug trafficker turned informant as a former client. A few weeks before his appointment to the judiciary, the applicant was allegedly captured on video in the process of purchasing an illicit substance. The CJC established a review committee to consider the complaint and have a preliminary inquiry conducted by outside counsel. The CJC’s First Inquiry Committee rejected all of the allegations against the applicant, being unable to establish that the video was proof of a transaction involving an illicit substance. However, a majority of the members of that committee questioned the reliability and credibility of the version of the facts related by the applicant. The report was submitted to the Minister, who later filed a complaint with the CJC related to the applicant’s lack of credibility during the inquiry. This complaint triggered a mandatory inquiry pursuant to subsection 63(1) of the *Judges Act*, and a new inquiry committee (Second Inquiry Committee)

des demandes de contrôle judiciaire déposées par le demandeur — Les demandes de contrôle judiciaire sous-jacentes visaient la recommandation de révoquer le demandeur; un juge de la Cour supérieure du Québec, à la suite d’une enquête sur sa conduite — Le CCM a prétendu ne pas être assujéti à la compétence de la Cour fédérale, car il serait exclu de la définition d’« office fédéral » telle qu’énoncée à l’art. 2(1) de la Loi sur les Cours fédérales — Le CCM était d’avis que la source de sa compétence découle de l’art. 99 de la Loi constitutionnelle de 1867; l’inclusion du CCM dans la définition d’office fédéral aurait l’effet inacceptable d’assujétir un groupe de juges des cours supérieures aux procédures de contrôle judiciaire de la Cour fédérale — Le CCM et ses membres sont des « offices fédéraux » — Le rôle des juges qui siègent au CCM est de nature administrative — Le CCM ne fait pas partie des exceptions prévues à l’art. 2 de la Loi sur les Cours fédérales — La définition « d’office fédéral » se veut large de façon à y inclure tous les institutions et organismes fédéraux non exclus par l’art. 28 de la Loi sur les Cours fédérales — Le pouvoir du CCM est de nature inquisitoire — Le législateur voulait que la Cour fédérale puisse réviser des rapports et des recommandations du CCM — La Loi sur les juges n’est pas la codification d’un pouvoir constitutionnel établissant l’organe judiciaire en conformité avec le principe de la séparation des pouvoirs — Le principe de l’indépendance judiciaire n’a pas l’effet d’écartier la possibilité de contrôle judiciaire à l’égard du CCM.

Il s’agissait de requêtes en radiation par la partie requérante, le Conseil canadien de la magistrature (CCM), à l’encontre des demandes de contrôle judiciaire déposées par le demandeur. Les demandes de contrôle judiciaire sous-jacentes visaient un rapport rendu par le CCM à la suite d’une enquête sur la conduite du demandeur qui recommandait sa révocation à la ministre de la Justice (ministre), ainsi qu’un premier rapport d’un comité d’enquête (CE) du CCM, et d’autres décisions prises lors d’enquêtes sur la conduite du demandeur.

Le demandeur, un juge de la Cour supérieure du Québec, a été identifié par un trafiquant de drogue devenu divulgateur comme ayant été son client. Quelques semaines avant sa nomination à la magistrature, le demandeur aurait été capté sur vidéo en train d’acheter une substance illicite. Le CCM a constitué un comité d’examen pour se pencher sur la plainte et faire effectuer une enquête préliminaire par un avocat externe. Le Premier comité d’enquête du CCM a écarté toutes les allégations portées contre le demandeur, étant incapable de conclure que la vidéo faisait preuve d’une transaction impliquant une substance illicite. Toutefois, une majorité des membres de ce comité a remis en question la fiabilité et la crédibilité de la version des faits relatée par le demandeur. Le rapport a été remis à la ministre, qui a subséquemment déposé une plainte au CCM visant le manque de crédibilité du demandeur lors de l’enquête. Cette plainte a déclenché une enquête obligatoire en vertu du paragraphe 63(1) de la *Loi*

was convened. The Second Inquiry Committee held that the applicant had become incapacitated or disabled from the due execution of the office of judge by reason of the misconduct of which he had been found guilty during the First Inquiry Committee, namely for failing to cooperate and testify with transparency, forthrightness and integrity, and for attempting to mislead the First Inquiry Committee. The CJC adopted those findings to the effect that the applicant's misconduct had undermined the integrity of the judicial system and struck at the heart of the public's confidence in the judiciary. The applicant filed applications for judicial review with the Federal Court seeking the setting aside of the decisions of the First or Second Inquiry Committee, the CJC and the Minister.

The CJC claimed that it was beyond the jurisdiction of the Federal Court in matters of judicial review because, in its view, it does not fall within the definition of "federal board, commission or other tribunal" as set out in subsection 2(1) of the *Federal Courts Act*. The CJC was of the view that the source of its jurisdiction with respect to its role as overseer of the conduct of judges and judicial discipline is not a statute adopted by the Parliament but rather section 99 of the *Constitution Act, 1867*. Moreover, the CJC stated that it is made up of persons appointed under section 96 of the *Constitution Act, 1867*. In its view, its inclusion in the definition of federal board, commission or other tribunal would have the unacceptable effect of subjecting a group of superior court judges to the Federal Court's judicial review procedures; the CJC alleged that this would be contrary to the exception set out in section 2 of the *Federal Courts Act*. The CJC also submitted that the deeming provision in subsection 63(4) of the *Judges Act* creates a legal fiction that the CJC is deemed to be a superior court in making inquiries into the conduct of judges.

At issue was whether the CJC and the IC are federal boards, commissions or other tribunals as defined by the *Federal Courts Act*; whether paragraphs 63(4)(a) and (b) of the *Judges Act* grant the CJC and the IC the status of a superior court, thereby placing them beyond the reach of judicial review; and whether the reports and findings of the CJC and the IC are subject to judicial review by the Federal Court.

Held, the motions should be dismissed.

Nowhere in the legislation is there a connection, reference or comment stating that the CJC is not a federal board, commission or other tribunal because it is partially constituted of a group of individuals (i.e. chief justices) appointed pursuant to section 96 of the *Constitution Act, 1867*. It is the CJC, as

sur les juges, et un nouveau comité d'enquête (Deuxième comité d'enquête) a été créé. Le Deuxième comité d'enquête a conclu que le demandeur était inapte à remplir utilement ses fonctions de juge en raison de l'inconduite dont il avait été trouvé coupable durant l'enquête du Premier comité, à savoir qu'il a fait défaut de collaborer et de témoigner avec transparence, d'une manière franche et avec intégrité et qu'il a tenté d'induire le Premier comité d'enquête en erreur. Le CCM a adopté ces constatations voulant que l'inconduite du demandeur ait porté atteinte à l'intégrité du système de justice et ait frappé au cœur de la confiance du public envers la magistrature. Le demandeur a déposé des demandes de contrôle judiciaire à la Cour fédérale demandant l'annulation des décisions du Premier ou du Deuxième comité d'enquête, du CCM et de la ministre.

Le CCM a prétendu ne pas être assujéti à la compétence de la Cour fédérale en matière de contrôle judiciaire, car, selon lui, il serait exclu de la définition d'« office fédéral » telle qu'énoncée au paragraphe 2(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*. Le CCM était d'avis que la source de sa compétence, en ce qui a trait au contrôle qu'il exerce en matière de conduite des juges et de la discipline judiciaire, ne découle pas d'une loi adoptée par le Parlement, mais bien de l'article 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. De surcroît, le CCM a affirmé qu'il est composé de personnes nommées aux termes de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Pour le CCM, son inclusion dans la définition d'office fédéral aurait l'effet inacceptable d'assujétir un groupe de juges des cours supérieures aux procédures de contrôle judiciaire de la Cour fédérale; le CCM a allégué que ceci irait à l'encontre de l'exclusion qui est prévue à l'article 2 de la *Loi sur les Cours fédérales*. Le CCM a soumis que la disposition déterminative retrouvée au paragraphe 63(4) de la *Loi sur les juges* crée une fiction juridique selon laquelle le CCM est réputé être une juridiction supérieure lors des enquêtes qu'il mène sur la conduite des juges.

Il s'agissait de savoir si le CCM et le CE sont des offices fédéraux selon la définition de la *Loi sur les Cours fédérales*; si les alinéas 63(4)a) et b) de la *Loi sur les juges* accordent au CCM et au CE le statut de cour supérieure et en conséquence rendent inapplicable à ces organismes le recours en demande de contrôle judiciaire; et si les rapports et conclusions du CCM et du CE sont assujétis au pouvoir de contrôle judiciaire de la Cour fédérale.

Jugement : Les requêtes doivent être rejetées.

Nulle part dans la législation y a-t-il de lien, de référence ou de mention indiquant que le CCM n'est pas un office fédéral puisque qu'il est partiellement constitué d'un groupe de personnes (c.-à-d. les juges en chef) nommées aux termes de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. C'est le

a body or institution, that reports to the Minister; the judges are simply members of that institution. There is no basis on which to present the CJC's power of inquiry as an attribute of the powers of superior court judges appointed under the *Constitution Act, 1867*. On the contrary, the CJC's power of inquiry is the same as the one set out in the *Inquiries Act*, R.S.C., 1985, c. I-11. Just like a commissioner appointed under the *Inquiries Act*, the CJC and its members constitute a "federal board, commission or other tribunal". It is not in their capacity as judges that the members of the CJC sit. It is the CJC's enabling act that authorizes it to submit a report and recommendations to the Minister. Judges sit on the CJC in their capacity as chief justices, a role that is administrative in nature, rather than as judges drawing their powers from section 96 of the *Constitution Act, 1867*. Chief justices are given their judicial ethics role through provincial and territorial legislation rather than through constitutional texts. In this case, it is not the chief justices who investigate, but rather the CJC and its IC as a body. The identity of the CJC is separate from that of its components. The *Federal Courts Act* applied in this case. Had Parliament wished to exclude the CJC from the definition of a federal board, commission or other tribunal, it would have done so, as it did with the Tax Court of Canada. The CJC does not fall within the exceptions set out in section 2 of the *Federal Courts Act*. The definition of "federal board, commission or other tribunal" is broad enough to include all of the federal institutions and agencies not excluded by section 28 of the *Federal Courts Act*. To fall within the definition of "federal board, commission or other tribunal", a body need only exercise or purport to exercise jurisdiction or powers conferred under an Act of Parliament or under an order made pursuant to a Crown prerogative. The power that the CJC exercises over the conduct of judges and certain public servants holding office during good behaviour is investigative in nature; it is a power of inquiry. The source of this investigative power can be found in paragraphs 60(2)(c) and (d), and subsections 63(1) and (4) of the *Judges Act*. Parliament intended for a Federal Court judge to review the reports and recommendations of the CJC. Aside from the Supreme Court, there is no judicial or quasi-judicial institution that has the final word without the possibility of an appeal or some other remedy. If Parliament had intended to make an inquiry committee a superior court, it would not have listed the powers of an inquiry committee. An inquiry committee does not adjudicate disputes between parties. It does not render a legally enforceable decision. It merely carries out an investigation. The *Judges Act* is not the codification of a constitutional power establishing the judiciary in accordance with the principle of the separation of powers. The principle of judicial independence, itself rooted in the Constitution, does not have the effect of placing the CJC beyond the reach of judicial review by other members of the judiciary, that is, the Federal Court. The possibility of review by a judge only increases judicial independence by preventing interference from the other branches of government. Making

CCM, en tant qu'organisme ou institution, qui rend un rapport à la ministre; les juges qui en font partie n'en sont que des membres. Rien ne peut permettre d'afficher le pouvoir d'enquête du CCM comme étant un attribut des pouvoirs des juges de cour supérieure nommés selon la *Loi constitutionnelle de 1867*. Au contraire, le pouvoir d'enquête du CCM est le même que celui prévu par la *Loi sur les enquêtes*, L.R.C. (1985), ch. I-11. Au même titre qu'un commissaire nommé en vertu de la *Loi sur les enquêtes*, le CCM et ses membres constituent un « office fédéral ». Ce n'est pas en leur qualité de juge que les membres du CCM siègent. C'est la loi habilitante du CCM qui lui permet de rendre un rapport et de déposer une recommandation au ministre. Les juges siègent au CCM en leur qualité de juge en chef, un rôle qui est de nature administrative, et non en tant que juge tirant son pouvoir de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Les juges en chef se voient confiés leur rôle en matière de déontologie judiciaire par la législation et non pas par les textes constitutionnels. Dans la présente affaire, ce ne sont pas les juges en chef qui enquêtent, mais bel et bien le CCM et son CE en tant qu'organisme. Le CCM a une identité séparée de ses parties composantes. La *Loi sur les Cours fédérales* s'appliquait en l'espèce. Si le Parlement avait voulu exclure le CCM de la définition d'office fédéral, il l'aurait fait comme il l'a fait avec la Cour canadienne de l'impôt. Le CCM ne fait pas partie de l'exception prévue à l'article 2 de la *Loi sur les Cours fédérales*. La définition « d'office fédéral » se veut large de façon à y inclure tous les institutions et organismes fédéraux non exclus par l'article 28 de la *Loi sur les Cours fédérales*. Pour être visé par la définition d'« office fédéral », un organisme n'a qu'à exercer ou à être censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale ou par une ordonnance prise en vertu d'une prérogative royale. Le pouvoir que le CCM exerce sur la conduite des juges et de certains fonctionnaires nommés à titre inamovible est de nature inquisitoire; c'est un pouvoir d'enquête. La source de ce pouvoir d'enquête se retrouve aux alinéas 60(2)(c) et (d), et aux paragraphes 63(1) et 63(4) de la *Loi sur les juges*. Le législateur voulait qu'un juge de la Cour fédérale puisse réviser des rapports et des recommandations du CCM. Sauf exception de la Cour suprême, il n'y a pas d'institution judiciaire ou quasi judiciaire qui a le mot final sans appel et sans la possibilité d'autre recours. Si le Parlement avait eu l'intention d'accorder au comité d'enquête le statut de juridiction supérieure, il n'en aurait pas énuméré les pouvoirs. Le comité d'enquête ne se prononce pas sur un litige entre des parties, ni ne rend de décision exécutoires en droit; il tient simplement une enquête. La *Loi sur les juges* n'est pas la codification d'un pouvoir constitutionnel établissant l'organe judiciaire en conformité avec le principe de la séparation des pouvoirs. Le principe de l'indépendance judiciaire, lui-même ancré dans la Constitution, n'a pas l'effet d'écarter la possibilité de contrôle judiciaire par d'autres membres de l'organe judiciaire, soit la Cour fédérale. La possibilité de révision par un juge ne peut qu'accroître l'indépendance judiciaire, puisque l'ingérence

judicial review available as a remedy to the judge who is the subject of an inquiry is not incompatible with the principle of judicial independence. By subjecting the CJC's report and recommendation to judicial review by the Federal Court, the permanent separation of the powers of the judiciary and the executive remains unaffected, as the issue remains squarely with the judiciary.

If the intention had been to give the CJC and the IC the status of a superior court, this would have been done expressly by creating this status through section 101 of the *Constitution Act, 1867*. The process for reviewing judicial conduct is inquisitorial in nature and involves powers similar to those of a commission of inquiry under the *Inquiries Act*. The CJC and the IC possess only a statutory jurisdiction enabling them to inquire into the conduct of a judge in the course of an investigative process, with the judge who is subject to the inquiry having the opportunity to defend him – or herself through written submissions. The experience of the CJC members, mainly chief justices, does not make the CJC a superior court. The current version of the *Judges Act* was amended by Bill C-243. The purpose of inserting the phrase “shall be deemed to be a superior court” in section 63(4) of the *Judges Act* was “[t]o give the judges ... the usual judicial protection that they would need”. To claim that it was added for the purpose of turning the CJC and the IC into an actual superior court ignores what is made apparent by parliamentary debates. The objective was simply to ensure that the investigative body would protect judges. If the intent had been to turn this investigative body into a superior court, Parliament would have said so explicitly. The amendment in subsection 63(4) was made to grant immunity to the investigating judges for the decisions they render and to protect the judges subject to inquiry with respect to the statements made in the course of the proceedings.

The report to the Minister with its conclusions and recommendations regarding removal amounts to “capital punishment”. A report that can have such a devastating impact on a judge's career is subject to judicial review. The CJC itself explained in a 2014 report that a finding issued by it that a judge has become incapacitated or disabled from the due execution of his or her office amounts to “capital punishment” for that judge's career. It was also stated therein that the reputational consequences of an inquiry report might be “considerable”, therefore requiring a high degree of procedural fairness. The final decision regarding the removal of a judge rests with Parliament. However, this is not possible without having the CJC submit its inquiry report and its recommendation. Without the inquiry by the CJC and its IC, the Minister may not ask Parliament to remove a judge. The report and its conclusions therefore have a major impact on the rights and

des autres branches du gouvernement serait en fait contre-carrée. Le recours au contrôle judiciaire par le juge enquêté n'est pas incompatible avec le principe de l'indépendance judiciaire. En assujettissant le rapport et la recommandation du CCM au contrôle judiciaire de la Cour fédérale, on n'affecte pas la séparation permanente des pouvoirs entre l'exécutif et le judiciaire, mais on garde l'enjeu carrément dans le champ des juges.

Si on avait voulu donner au CCM et au CE le statut de cour supérieure, on l'aurait fait expressément en créant ce statut par l'entremise de l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le processus d'examen de la conduite des juges est de nature inquisitoire et fait appel à des pouvoirs semblables à ceux d'une commission d'enquête en vertu de la *Loi sur les enquêtes*. Le CCM et le CE ne jouissent que d'une compétence législative leur permettant d'enquêter sur la conduite d'un juge lors d'un processus inquisitoire, le juge enquêté ayant l'opportunité de se défendre en ripostant par représentations écrites. L'expérience des membres du CCM, pour la plupart des juges en chef, ne fait pas du CCM une cour supérieure. La version actuelle de la *Loi sur les juges* a son origine dans le projet de loi C-243. Le but d'insérer la mention « réputé constituer une juridiction supérieure » au paragraphe 63(4) de la *Loi sur les juges* était « d'accorder aux juges [...] la protection judiciaire normale dont ils auraient besoin ». De prétendre que l'ajout avait comme objectif de rendre le CCM et le CE une cour supérieure en titre fait fi de ce qui découle des débats parlementaires. On voulait simplement assurer que l'organisme d'enquête protégerait les juges. Si on avait voulu rendre cet organisme d'enquête une cour supérieure, on l'aurait dit expressément. L'amendement du paragraphe 63(4) fut fait pour accorder l'immunité aux juges enquêteurs pour les décisions rendues, ainsi que protéger les juges enquêtés lors de déclarations faites en cours d'instance.

Le rapport avec ses conclusions et recommandations de révocation à la ministre équivaut à une « peine capitale ». Un rapport ayant un effet si dévastateur sur la carrière du juge est révisable par une demande de contrôle judiciaire. Le CCM a lui-même expliqué dans un rapport de 2014 qu'une conclusion voulant qu'un juge soit inapte à remplir utilement ses fonctions équivalait à une « peine capitale » pour sa carrière. Il a ajouté dans ce même rapport que les conséquences d'un rapport d'enquête sur la réputation d'une personne pourraient être « considérable[s] », et que ceci nécessitait l'application d'un degré élevé d'équité procédurale. La décision ultime de révocation d'un juge appartient au Parlement. Cependant, une telle possibilité ne peut avoir lieu sans que le CCM remette un rapport d'enquête et sa recommandation. Sans l'enquête du CCM et de son CE, la ministre ne peut demander au Parlement de révoquer un juge. Cela étant, le rapport et ses

interests of the judge. The fact that a decision takes the form of a “recommendation” does not make it unreviewable. Taking into account the principle of security of tenure, the judicial conduct review process granted to the CJC by statute, and the importance of the report and recommendation to the Minister, Cabinet and Parliament, one can only conclude that the report and recommendation are essential to the judicial removal process. Judicial review under section 18.1 of the *Federal Courts Act* is not strictly limited to decisions or orders. It also applies to the reports of federal boards, commissions or other tribunals.

conclusions ont un impact majeur sur les droits et les intérêts du juge. Ce n’est pas parce que la décision prend la forme d’une « recommandation » qu’elle n’est pas révisable. Tout en tenant compte du principe d’inamovibilité des juges, du processus d’enquête sur la conduite des juges confié par législation au CCM, ainsi que de l’importance du rapport et de la recommandation pour la ministre, le cabinet et le Parlement, on ne peut que conclure que le rapport et la recommandation sont un élément essentiel à la procédure de révocation des juges. Le contrôle judiciaire prévu à l’article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* ne se limite pas strictement à une décision ou une ordonnance. Il inclut aussi un rapport d’un office fédéral.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

- Act of Settlement, 1700* (U.K.), 12 & 13 Will. III, c. 2, s. III.
- Act respecting the Judges of Provincial Courts*, R.S.C. 1886, c. 138.
- An Act to amend the Judges Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 16, s. 10.
- Bill C-243, *An Act to amend the Judges Act and the Financial Administration Act*, 28th Parl., 3rd Sess., 1971, s. 31.
- Canadian Judicial Council Inquiries and Investigations By-laws, 2015*, SOR/2015-203, ss. 2–13.
- Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], 96, 99, 101.
- Courts of Justice Act*, CQLR, c. T-16, ss. 6, 22.
- Department of Justice Act*, R.S.C., 1985, c. J-2.
- Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 2 “federal board, commission or other tribunal”, 3, 4, 5, 5.1, 10(1.1), 18, 18.1, 28.
- Federal Courts Rules*, SOR/98-106, rr. 221, 317, 318(2).
- Indian Act*, R.S.C. 1970, c. I-6, s. 9(4).
- Inquiries Act*, R.S.C. 1952, c. 154.
- Inquiries Act*, R.S.C., 1985, c. I-11, ss. 4, 5.
- Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 35(1) “superior court”.
- Judges Act*, R.S.C. 1970, c. J-1, s. 30(1).
- Judges Act*, R.S.C., 1985, c. J-1, ss. 9–24, 26, 42–48, 59, 60, 62, 63–65, 69–71, 72, 73, 74.
- Revised Statutes of Canada, 1985 Act*, R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 40, s. 4.
- Tax Court of Canada Act*, R.S.C., 1985, c. T-2, s. 3.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Act of Settlement, 1700* (R.-U.), 12 & 13 Will. III, ch. 2, art. III.
- Acte concernant les juges des cours provinciales*, S.R.C. 1886, ch. 138.
- Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 96, 99, 101.
- Loi d’interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 35(1) « juridiction supérieure ou cour supérieure ».
- Loi modifiant la Loi sur les juges*, S.C.R. 1970 (2^e suppl.), ch. 16, art. 10.
- Loi sur la Cour canadienne de l’impôt*, L.R.C. (1985), ch. T-2, art. 3.
- Loi sur le ministère de la Justice*, L.R.C. (1985), ch. J-2.
- Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 2 « office fédéral », 3, 4, 5, 5.1, 10(1.1), 18, 18.1, 28.
- Loi sur les enquêtes*, L.R.C. (1985), ch. I-11, art. 4, 5.
- Loi sur les enquêtes*, S.R.C. 1952, ch. 154.
- Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1970, ch. I-6, art. 9(4).
- Loi sur les juges*, L.R.C. (1985), ch. J-1, art. 9–24, 26, 42–48, 59, 60, 62, 63–65, 69–71, 72, 73, 74.
- Loi sur les juges*, S.R.C. 1970, ch. J-1, art. 30(1).
- Loi sur les lois révisées du Canada (1985)*, L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 40, art. 4.
- Loi sur les tribunaux judiciaires*, RLRQ, ch. T-16, art. 6, 22.
- Projet de loi C-243, *Loi modifiant la Loi sur les juges et la Loi sur l’administration financière*, 28^e lég., 3^e sess., 1971, art. 31.
- Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature sur les enquêtes (2015)*, DORS/2015-203, art. 2–13.
- Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, règles 221, 317, 318(2).

CASES CITED

APPLIED:

Douglas v. Canada (Attorney General), 2014 FC 299, [2015] 2 F.C.R. 911; *Ruffo v. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 S.C.R. 267, (1995), 130 D.L.R. (4th) 1; *Anisman v. Canada (Border Services Agency)*, 2010 FCA 52, 400 N.R. 137; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 36 O.R. (3d) 418; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559; *Thomson v. Canada (Deputy Minister of Agriculture)*, [1992] 1 S.C.R. 385, (1992), 89 D.L.R. (4th) 218; *Morneault v. Canada (Attorney General)*, [2001] 1 F.C. 30, (2000), 189 D.L.R. (4th) 96 (C.A.).

DISTINGUISHED:

Minister of Indian Affairs and Northern Development v. Ranville et al., [1982] 2 S.C.R. 518, (1982), 139 D.L.R. (3d) 1.

CONSIDERED:

Canada (Citizenship and Immigration) v. Tennant, 2018 FCA 132; *Girouard v. Canada (Attorney General)*, 2017 FC 449; *Taylor v. Canada (Attorney General)*, 2001 FCT 1247, [2002] 3 F.C. 91, aff'd 2003 FCA 55, [2003] 3 F.C. 3; *Gratton v. Canadian Judicial Council*, [1994] 2 F.C. 769, (1994), 115 D.L.R. (4th) 81 (T.D.); *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*; *Reference re Independence and Impartiality of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3, (1997), 150 D.L.R. (4th) 577; *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217, (1998), 161 D.L.R. (4th) 385; *Charkaoui v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2007 SCC 9, [2007] 1 S.C.R. 350; *Application under s. 83.28 of the Criminal Code (Re)*, 2004 SCC 42, [2004] 2 S.C.R. 248; *Pasiechnyk v. Saskatchewan (Workers' Compensation Board)*, [1997] 2 S.C.R. 890, (1997), 149 D.L.R. (4th) 577; *Noël v. Société d'énergie de la Baie James*, 2001 SCC 39, [2001] 2 S.C.R. 207; *MacMillan Bloedel Ltd. v. Simpson*, [1995] 4 S.C.R. 725, (1995), 130 D.L.R. (4th) 385; *Canada (Human Rights Commission) v. Canadian Liberty Net*, [1998] 1 S.C.R. 626, (1998), 157 D.L.R. (4th) 385; *Re Residential Tenancies Act, 1979*, [1981] 1 S.C.R. 714, 123 D.L.R. (3d) 554; *X (Re)*, 2014 FCA 249, [2015] 1 F.C.R. 684; *Reference re Supreme Court Act, ss. 5 and 6*, 2014 SCC 21, [2014] 1 S.C.R. 433; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121, (1959), 16 D.L.R. (2d) 689; *Gagliano v. Canada (Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities)*, 2008 FC 981, 88 Admin. L.R. (4th) 157, aff'd 2011 FCA 217, 336 D.L.R. (4th) 216.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Douglas c. Canada (Procureur général), 2014 CF 299, [2015] 2 R.C.F. 911, *Ruffo c. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 R.C.S. 267; *Anisman c. Canada (Agence des services frontaliers)*, 2010 CAF 52; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559; *Thomson c. Canada (Sous-ministre de l'Agriculture)*, [1992] 1 R.C.S. 385; *Morneault c. Canada (Procureur général)*, [2001] 1 C.F. 30 (C.A.).

DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien c. Ranville et autre, [1982] 2 R.C.S. 518.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Tennant, 2018 CAF 132; *Girouard c. Canada (Procureur général)*, 2017 CF 449; *Taylor c. Canada (Procureur général)*, 2001 CFPI 1247, [2002] 3 C.F. 91, conf. par 2003 CAF 55, [2003] 3 C.F. 3; *Gratton c. Conseil canadien de la magistrature*, [1994] 2 C.F. 769 (1^{re} inst.); *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*; *Renvoi relatif à l'indépendance et à l'impartialité des juges de la Cour provinciale et de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3; *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217; *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CSC 9, [2007] 1 R.C.S. 350; *Demande fondée sur l'art. 83.28 du Code criminel (Re)*, 2004 CSC 42, [2004] 2 R.C.S. 248; *Pasiechnyk c. Saskatchewan (Workers' Compensation Board)*, [1997] 2 R.C.S. 890; *Noël c. Société d'énergie de la Baie James*, 2001 CSC 39, [2001] 2 R.C.S. 207; *MacMillan Bloedel Ltd. c. Simpson*, [1995] 4 R.C.S. 725; *Canada (Commission des droits de la personne) c. Canadian Liberty Net*, [1998] 1 R.C.S. 626; *Renvoi sur la Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714; *X (Re)*, 2014 CAF 249, [2015] 1 R.C.F. 684; *Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême, art. 5 et 6*, 2014 CSC 21, [2014] 1 R.C.S. 433; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121, (1959), 16 D.L.R. (2d) 689; *Gagliano c. Canada (Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires)*, 2008 CF 981, conf. par 2011 CAF 217.

REFERRED TO:

Tsleil-Waututh Nation v. Canada (Attorney General), 2017 FCA 128; *Crowe v. Canada (Attorney General)*, 2008 FCA 298, 382 N.R. 50; *Borowski v. Canada (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 342, (1989), 57 D.L.R. (4th) 231; *Gagliano v. Gomery*, 2011 FCA 217, 336 D.L.R. (4th) 216; *Canada (Attorney General) v. TeleZone Inc.*, 2010 SCC 62, [2010] 3 S.C.R. 585; *Howarth v. National Parole Board*, [1976] 1 S.C.R. 453, (1974), 50 D.L.R. (3d) 349; *Beno v. Canada (Commissioner and Chairperson, Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia)*, [1997] 1 F.C. 911, (1997), 144 D.L.R. (4th) 493 (T.D.), revd [1997] 2 F.C. 527, (1997), 146 D.L.R. (4th) 708 (C.A.); *Cosgrove v. Canadian Judicial Council*, 2005 CF 1454, [2006] 1 F.C.R. 327, revd 2007 FCA 103, [2007] 4 F.C.R. 714; *Cosgrove v. Canada (Attorney General)*, 2008 FC 941, 331 F.T.R. 271; *Akladyous c. Canadian Judicial Council*, 2008 FC 50, 325 F.T.R. 240; *Slansky v. Canada (Attorney General)*, 2011 FC 1467, [2013] 3 F.C.R. 558, affd 2013 FCA 199, [2015] 1 F.C.R. 81; *Ell v. Alberta*, 2003 SCC 35, [2003] 1 S.C.R. 857; *Valente v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673, (1985), 52 O.R. (2d) 779; *R. v. Lippé*, [1991] 2 S.C.R. 114, (1991), 64 C.C.C. (3d) 513; *Crevier v. Attorney General of Quebec et al.*, [1981] 2 S.C.R. 220, (1981), 127 D.L.R. (3d) 1; *Highwood Congregation of Jehovah's Witnesses (Judicial Committee) v. Wall*, 2018 SCC 26, [2018] 1 S.C.R. 750; *British Columbia v. Philip Morris International, Inc.*, 2018 SCC 36, [2018] 2 S.C.R. 595; *Landreville v. The Queen*, [1977] 2 F.C. 726, (1977), 75 D.L.R. (3d) 380 (T.D.); *Landreville v. The Queen*, [1981] 1 F.C. 15, (1981), 111 D.L.R. (3d) 36 (T.D.); *Corbett v. Canada*, [1997] 1 F.C. 386, [1997] 1 C.T.C. 2 (C.A.); *Imperial Oil Ltd. v. Canada; Inco Ltd. v. Canada*, 2006 SCC 46, [2006] 2 S.C.R. 447; *R. v. Meltzer*, [1989] 1 S.C.R. 1764, (1989), 49 C.C.C. (3d) 453; *Chrétien v. Canada (Ex-Commissioner, Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities)*, 2008 FC 802, [2009] 2 F.C.R. 417, affd 2010 FCA 283, 10 Admin. L.R. (5th) 295; *Pelletier v. Canada (Attorney General)*, 2008 FC 803, 84 Admin. L.R. (4th) 1, affd 2010 FCA 189.

AUTHORS CITED

Bescherelle: L'orthographe pour tous, Montréal: Éditions Hurtubise, 1998.

Birks, Michael. *Gentlemen of the Law*, London: Stevens & Sons, 1960.

Canadian Judicial Council. *Alternative Models of Court Administration*, Ottawa: Canadian Judicial Council, 2006.

Canadian Judicial Council. *Decision of Inquiry Committee Established by the Canadian Judicial Council to Conduct*

DÉCISIONS CITÉES :

Tsleil-Waututh Nation c. Canada (Procureur général), 2017 CAF 128; *Crowe c. Canada (Procureur général)*, 2008 CAF 298; *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342; *Gagliano c. Gomery*, 2011 CAF 217; *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62, [2010] 3 R.C.S. 585; *Howarth c. Commission Nationale des Libérations Conditionnelles*, [1976] 1 R.C.S. 453; *Beno c. Canada (Commissaire et président de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces armées canadiennes en Somalie)*, [1997] 1 C.F. 911 (1^{re} inst.), inf. par [1997] 2 C.F. 527 (C.A.); *Cosgrove c. Conseil canadien de la magistrature*, 2005 CF 1454, [2006] 1 R.C.F. 327, inf. par 2007 CAF 103, [2007] 4 R.C.F. 714; *Cosgrove c. Canada (Procureur général)*, 2008 CF 941; *Akladyous c. Conseil canadien de la magistrature*, 2008 CF 50; *Slansky c. Canada (Procureur général)*, 2011 CF 1467, [2013] 3 R.C.F. 558, conf. par 2013 CAF 199, [2015] 1 R.C.F. 81; *Ell c. Alberta*, 2003 CSC 35, [2003] 1 R.C.S. 857; *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673; *R. c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114; *Crevier c. Procureur général du Québec et autres*, [1981] 2 R.C.S. 220; *Highwood Congregation of Jehovah's Witnesses (Judicial Committee) c. Wall*, 2018 CSC 26, [2018] 1 R.C.S. 750; *Colombie-Britannique c. Philip Morris International, Inc.*, 2018 CSC 36, [2018] 2 R.C.S. 595; *Landreville c. La Reine*, [1977] 2 C.F. 726 (1^{re} inst.); *Landreville c. La Reine*, [1981] 1 C.F. 15 (1^{re} inst.); *Corbett c. Canada*, [1997] 1 C.F. 386 (C.A.); *Cie pétrolière Impériale ltée c. Canada; Inco ltée c. Canada*, 2006 CSC 46, [2006] 2 R.C.S. 447; *R. c. Meltzer*, [1989] 1 R.C.S. 1764; *Chrétien c. Canada (Ex-commissaire, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires)*, 2008 CF 802, [2009] 2 R.C.F. 417, conf. par 2010 CAF 283; *Pelletier c. Canada (Procureur général)*, 2008 CF 803, conf. par 2010 CAF 189.

DOCTRINE CITÉE

Bescherelle: L'orthographe pour tous, Montréal: Éditions Hurtubise, 1998.

Birks, Michael. *Gentlemen of the Law*, Londres: Stevens & Sons, 1960.

Conseil canadien de la magistrature. *Modèles d'administration des tribunaux judiciaires*, Ottawa: Conseil canadien de la magistrature, 2006.

Conseil canadien de la magistrature. *Décision du Comité d'enquête constitué par le Conseil canadien de la*

- a Public Inquiry Concerning Mr. Justice Robert Flahiff*, Montréal: Canadian Judicial Council, April 9, 1999.
- Canadian Judicial Council. *Decision of the Inquiry Committee under Subsections 63(2) and 63(3) of the Judges Act in Relation to Mr. Justice F.L. Gratton of the Ontario Court of Justice (General Division)*, Ottawa: Canadian Judicial Council, January 26, 1994.
- Canadian Judicial Council. *Inquiry Committee regarding the Honourable Michel Girouard: Report to the Minister of Justice*, Ottawa: Canadian Judicial Council, February 20, 2018.
- Canadian Judicial Council. *Inquiry into the Conduct of the Honourable Robin Camp: Report to the Minister of Justice*, Ottawa: Canadian Judicial Council, March 8, 2017.
- Canadian Judicial Council. *Review of the Judicial Conduct Process of the Canadian Judicial Council: Background Paper*, March 2014.
- Côté, Pierre-André, Stéphane Beaulac and Mathieu Devinat. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 4th ed. Toronto: Carswell, 2011.
- House of Commons Debates*, 28th Parl., 2nd Sess., Vol. 5 (March 25, 1970).
- House of Commons Debates*, 28th Parl., 3rd Sess., Vol. 5 (26 April 1971).
- House of Commons Debates*, 28th Parl., 3rd Sess., Vol. 5 (3 May 1971).
- House of Commons Debates*, 28th Parl., 3rd Sess., Vol. 7 (14 June 1971).
- Huppé, Luc. *Le régime juridique du pouvoir judiciaire*, Montréal: Wilson & Lafleur, 2000.
- Jacob, I. H. “The Inherent Jurisdiction of the Court” (1970), 23 *Current Legal Problems* 23.
- Kaplan, William. *Bad Judgment: The Case of Mr. Justice Leo A. Landreville*, Toronto: University of Toronto Press, 1996.
- Larousse Chambers, Grand dictionnaire français-anglais / anglais-français*, Paris: Larousse, 2003), “deem”.
- Nouveau Petit Robert de la langue française 2009*, Paris: Le Robert, 2008, “réputer”.
- Parliament. House of Commons. Standing Committee on Justice and Legal Affairs, *Minutes of Proceedings and Evidence*, 28th Parl., 3rd Sess. (June 16, 1971).
- Schmitz, Cristin. “Chief Justice Wagner calls for judicial discipline reforms as Ottawa drags heels on removing sidelined judge”, *The Lawyer’s Daily* (June 22, 2018), online: www.thelawyersdaily.ca/articles/6806.
- Schmitz, Cristin. “Ottawa delays removing, replacing sidelined judge as taxpayers continue to foot massive litigation costs”, *The Lawyer’s Daily* (May 25, 2018), online: www.thelawyersdaily.ca/articles/6592.
- Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6th ed. Markham, Ont.: LexisNexis, 2014.
- magistrature pour mener une enquête publique relativement à M. le juge Robert Flahiff*, Montréal : Conseil canadien de la magistrature, 9 avril 1999.
- Conseil canadien de la magistrature. *Décision du Comité d’enquête en vertu des paragraphes 63(2) et 63(3) de la Loi sur les juges relativement à M. le juge F.L. Gratton de la Cour de l’Ontario (Division générale)*, Ottawa : Conseil canadien de la magistrature, 26 janvier 1994.
- Conseil canadien de la magistrature. *Enquête concernant l’honorable Michel Girouard : Rapport à la ministre de la justice*, Ottawa : Conseil canadien de la magistrature, 20 février 2018.
- Conseil canadien de la magistrature. *Enquête sur la conduite de l’honorable Robin Camp : Rapport à la ministre de la Justice*, Ottawa : Conseil canadien de la magistrature, 8 mars 2017.
- Conseil canadien de la magistrature. *Examen du processus de la conduite judiciaire par le Conseil canadien de la magistrature : document de travail*, mars 2014.
- Côté, Pierre-André, Stéphane Beaulac et Mathieu Devinat, *Interprétation des lois*, 4^e éd., Montréal : Éditions Thémis, 2009.
- Débats de la Chambre des communes*, 28^e lég., 2^e sess., vol. 5 (25 mars 1970).
- Débats de la Chambre des communes*, 28^e lég., 3^e sess., vol. 5 (26 avril 1971).
- Débats de la Chambre des communes*, 28^e lég., 3^e sess., vol. 5 (3 mai 1971).
- Débats de la Chambre des communes*, 28^e lég., 3^e sess., vol. 7 (14 juin 1971).
- Huppé, Luc. *Le régime juridique du pouvoir judiciaire*, Montréal : Wilson & Lafleur, 2000.
- Jacob, I. H. “The Inherent Jurisdiction of the Court” (1970), 23 *Current Legal Problems* 23.
- Kaplan, William. *Bad Judgment : The Case of Mr. Justice Leo A. Landreville*, Toronto : University of Toronto Press, 1996.
- Larousse Chambers, Grand dictionnaire français-anglais / anglais-français*, Paris : Larousse, 2003), “deem”.
- Nouveau Petit Robert de la langue française 2009*, Paris : Le Robert, 2008, « réputer ».
- Parlement. Chambre des communes. Comité permanent de la Justice et des questions juridiques, *Procès-verbaux et témoignages*, 28^e lég., 3^e sess. (16 juin 1971).
- Schmitz, Cristin “Chief Justice Wagner calls for judicial discipline reforms as Ottawa drags heels on removing sidelined judge”, *The Lawyer’s Daily* (22 juin 2018), en ligne : www.thelawyersdaily.ca/articles/6806.
- Schmitz, Cristin “Ottawa delays removing, replacing sidelined judge as taxpayers continue to foot massive litigation costs”, *The Lawyer’s Daily* (25 mai 2018), en ligne : www.thelawyersdaily.ca/articles/6592.
- Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6^e éd. Markham, Ont. : LexisNexis, 2014.

MOTIONS by the Canadian Judicial Council to strike applications for judicial review filed by the applicant pertaining to the recommended removal of the applicant as a judge following an inquiry into his conduct. Motions dismissed.

REQUÊTES en radiation par le Conseil canadien de la magistrature à l'encontre des demandes de contrôle judiciaire déposées par le demandeur, visant la recommandation de révoquer le demandeur comme juge à la suite d'une enquête sur sa conduite. Requêtes rejetées.

APPEARANCES

Gérald R. Tremblay, Louis Masson and Guillaume Renauld for applicant (respondent).
Claude Joyal, Q.C. and Pascale-Catherine Guay for respondent (respondent).
Ronald F. Caza, Gabriel Poliquin and Alyssa Tomkins for moving party.

ONT COMPARU :

Gérald R. Tremblay, Louis Masson et Guillaume Renauld, pour le demandeur (intimé).
Claude Joyal, c.r. et Pascale-Catherine Guay, pour la défenderesse (intimée).
Ronald F. Caza, Gabriel Poliquin et Alyssa Tomkins, pour la partie requérante.

SOLICITORS OF RECORD

McCarthy Tétrault LLP, Montréal, and *Joli-Cœur Lacasse, Avocats*, Québec, for applicant (respondent).
Deputy Attorney General of Canada for respondent (respondent).
CazaSaikaley, Ottawa, for moving party.
Bernard, Roy (Justice-Québec), Montréal, for third party.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

McCarthy Tétrault LLP, Montréal, et *Joli-Cœur Lacasse, Avocats*, Québec, pour le demandeur (intimé).
La sous-procureure générale du Canada, pour la défenderesse (intimée).
CazaSaikaley, Ottawa, pour la partie requérante.
Bernard, Roy (Justice-Québec), Montréal, pour la partie mise en cause.

The following are the reasons for order and order rendered by

Voici les motifs de l'ordonnance et de l'ordonnance rendus par

NOËL J.:

LE JUGE NOËL :

OUTLINE

PLAN

I. Overview	1
II. Preliminary Remarks.....	5
III. Facts	8
IV. Background	18
V. Parties' Submissions	27
A. Are the CJC and the IC federal boards, commissions or other tribunals as defined by the FCA?	28
B. Do paragraphs 63(4)(a) and (b) of the JA grant the CJC and the IC the status of a superior court, thereby placing them beyond the reach of judicial review?	35

I. Survol.....	1
II. Remarques préliminaires.....	5
III. Faits.....	8
IV. Historique du dossier.....	18
V. Arguments des parties	27
A. Le CCM et le CE sont-ils des offices fédéraux selon la définition de la LCF ?.....	28
B. Les alinéas 63(4)a) et b) de la LJ accordent-ils au CCM et au CE le statut de cour supérieure et en conséquence rendent inapplicable à eux le recours en demande de contrôle judiciaire ?	35

(1) Legislative history and the intent of Parliament.....	39	1) L’historique législatif et l’intention du législateur	39
(2) Is the CJC the body of appeal for the reports and conclusions of the IC? ...	43	2) Le CCM est-il une institution d’appel des rapports et conclusions du CE ?....	43
C. Are the reports and conclusions of the CJC and the IC subject to judicial review by the Federal Court?	47	C. Les rapports et conclusions du CCM et du CE sont-ils assujettis au pouvoir de contrôle judiciaire de la Cour fédérale ?	47
VI. <i>Douglas</i> (2014)	49	VI. Décision <i>Douglas</i> (2014).....	49
VII. Legislative Provisions	54	VII. Dispositions législatives.....	54
VIII. Questions of Law	58	VIII. Questions de droit	58
IX. Analysis.....	60	IX. Analyse	60
A. Are the CJC and the IC federal boards, commissions or other tribunals as defined by the FCA?	61	A. Le CCM et le CE sont-ils des offices fédéraux selon la définition de la LCF ?.....	61
(1) Overview of the relevant legislation...	62	1) Survol de la législation pertinente	62
(2) Does the CJC’s membership exclude it from the definition of a federal board, commission or other tribunal?	79	2) Est-ce que la composition du CCM exclut celui-ci de la définition d’office fédéral?	79
(3) What is the test for determining whether a body is a federal board, commission or other tribunal, and do the CJC and the IC satisfy this test?...	93	3) Quels sont les critères jurisprudentiels de l’office fédéral et en quoi s’appliquent-ils au CCM et au CE ? ...	93
(4) Does the CJC have a source of constitutional power codified by an enactment of Parliament?	105	4) Le CCM a-t-il une source de pouvoir constitutionnel codifiée par une loi fédérale ?	105
B. Do paragraphs 63(4)(a) and (b) of the JA grant the CJC and the IC the status of a superior court, thereby placing them beyond the reach of judicial review?	112	B. Les alinéas 63(4)a) et b) de la LJ accordent-ils au CCM et au CE le statut de cour supérieure et en conséquence rendent-ils inapplicable à ces organismes le recours en demande de contrôle judiciaire ?	112
(1) The judiciary and courts of superior jurisdiction	114	1) Le pouvoir judiciaire et la juridiction supérieure	114
(2) Analysis of sections dealing with “inquiries concerning judges” in the JA.....	125	2) Analyse des articles traitant « des enquêtes sur les juges » dans la LJ.....	125
(a) Principles of interpretation	126	a) Principes d’interprétation.....	126
(b) Legislative history and the intent of Parliament	130	b) Historique législatif et intention du législateur	130
(c) Literal interpretation of the sections at issue	146	c) Interprétation littérale des articles en question	146
(d) Does the power to investigate judges include an internal appeal mechanism for the reports and conclusions of the IC that is analogous to an appeal <i>de novo</i> ?	157	d) Le pouvoir d’enquête sur les juges inclut-il un mécanisme d’appel interne des rapports et des conclusions du CE analogue à un appel <i>de novo</i> ?.....	157

C. Are the CJC’s and the IC’s reports and conclusions subject to the judicial review power of the Federal Court?.....	165	C. Les rapports et les conclusions du CCM et du CE sont-ils assujettis au pouvoir de contrôle judiciaire de la Cour fédérale ?	165
X. Comments and Conclusion	173	X. Commentaires et conclusion	173
A. Comments.....	173	A. Commentaires.....	173
B. Conclusion	184	B. Conclusion	184

I. OVERVIEW

[1] Pursuant to rule 221 of the *Federal Courts Rules*, SOR/98-106 (Rules), before this Court there are motions to strike the applications for judicial review filed in accordance with section 18.1 of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 (FCA), by the applicant, the Honourable Justice Michel Girouard of the Superior Court of Quebec. The subjects of the underlying applications for judicial review are a report submitted by the Canadian Judicial Council (CJC) following an inquiry into the conduct of Justice Girouard recommending his removal to the Minister of Justice Canada (Minister), as well as an initial report by an inquiry committee (IC) of the CJC and other decisions made in the course of inquiries into Justice Girouard’s conduct. The moving party in this case, the CJC, submits that the Court should allow the motions to strike the applications for judicial review on the grounds that the Federal Court has no jurisdiction to grant a remedy against the CJC or its IC. According to the CJC, it and its constituent bodies do not constitute a “federal board, commission or other tribunal” subject to review under section 2 of the FCA. The CJC also alleges that the *Judges Act*, R.S.C., 1985, c. J-1 (JA), grants the CJC the status of a superior court.

[2] For the reasons that follow, I am of the view that the motions to strike must be dismissed. The CJC, of which the IC is a part, is in fact a “federal board, commission or other tribunal” within the meaning of the definition contained in section 2 of the FCA. This means that the CJC’s reports with conclusions and its recommendations, as well as the decisions made in the course of an inquiry by the IC, are subject to the judicial review mechanisms set out in section 18.1 of the FCA. Moreover, paragraphs 63(4)(a) and (b) of the JA do not grant the CJC the status of a superior court, nor do they exempt the

I. SURVOL

[1] En vertu de la règle 221 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 (Règles), la Cour est saisie de requêtes en radiation à l’encontre des demandes de contrôle judiciaire déposées conformément à l’article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 (LCF) par le demandeur, l’honorable juge Michel Girouard de la Cour supérieure du Québec. Les demandes de contrôle judiciaire sous-jacentes visent un rapport rendu par le Conseil canadien de la magistrature (CCM) à la suite d’une enquête sur la conduite du juge Girouard qui recommande sa révocation à la ministre de la Justice Canada (ministre), ainsi qu’un premier rapport d’un Comité d’enquête (CE) du CCM, et d’autres décisions prises lors d’enquêtes sur la conduite du juge Girouard. La partie requérante en l’espèce, le CCM, soutient que la Cour devrait accueillir les requêtes en radiation à l’égard des demandes de contrôle judiciaire aux motifs que la Cour fédérale n’aurait pas la compétence nécessaire pour octroyer un remède à l’encontre du CCM ou de son CE. Selon le CCM, ce dernier et ses composantes ne constitueraient pas un « office fédéral » susceptible de révision en vertu de l’article 2 de la LCF. De plus, le CCM allègue que la *Loi sur les juges*, L.R.C. (1985), ch. J-1 (LJ) confierait au CCM le statut de juridiction supérieure.

[2] Pour les motifs qui suivent, je suis d’avis que les requêtes en radiation doivent être rejetées. En effet, le CCM, duquel fait partie le CE, est un « office fédéral » selon la définition contenue à l’article 2 de la LCF. Ceci a pour conséquence d’assujettir les rapports avec conclusions et les recommandations du CCM, ainsi que les décisions prises dans le cours d’une enquête par le CE, aux mécanismes de contrôle judiciaire prévus à l’article 18.1 de la LCF. De surcroît, les alinéas 63(4)a) et b) de la LJ n’accordent pas un statut de cour supérieure au CCM et ne prévoient pas un CCM à l’abri de contrôle judiciaire

CJC from judicial review by the Federal Court. It should be noted that, even though the CJC's report was simply a recommendation to the Minister that the judge be removed, I still consider it reviewable by the Federal Court.

[3] Finally, for the purpose of this case, I would like to point out some notable absences, including the Canadian Superior Court Judges Association, a representative of appointees who hold office during good behaviour (the record does not reveal whether such appointments still exist), and the complainant. I would have appreciated hearing their respective points of view on the issue at hand because the arguments raised have significant consequences for them.

[4] At the start of these judicial review proceedings, the Honourable Chief Justice Paul Crampton asked me to take charge of them given his involvement as a member of the first IC into Justice Girouard's conduct. Furthermore, I have been acting as case manager from the beginning, handling all of the procedural issues relating to the orderly conduct of the files. I also decided, and informed the parties, that the applications for judicial review on the merits would be considered by the Honourable Justice Paul Rouleau of the Court of Appeal for Ontario, appointed as a deputy judge under subsection 10(1.1) of the FCA.

II. PRELIMINARY REMARKS

[5] I will begin by addressing the CJC's rather peculiar argument that it and its IC, constituted to inquire into the judge's conduct, are deemed to be a superior court, thus placing them [TRANSLATION] "beyond judicial review". I also note that the CJC claims to have an [TRANSLATION] "internal appeal mechanism that safeguards procedural fairness even more robustly than final appeals to the Supreme Court, made up of nine judges; the Council is made up of at least seventeen judges, all chief justices or associate chief justices possessing indisputable expertise in matters concerning the administration of justice" (CJC's memorandum, at paragraph 102). According to this theory, the CJC considers itself not only the investigator into judicial conduct, but also the body with the jurisdiction to hear the appeal of its own report, making

par la Cour fédérale. Précisons que, bien que le rapport rendu par le CCM ne soit qu'une recommandation de révocation du juge soumise à la ministre, j'estime que celui-ci demeure révisable par la Cour fédérale.

[3] Enfin, pour les fins du litige, je tiens à noter qu'il y a des absents notoires, notamment l'Association canadienne des juges des cours supérieures, un représentant pour les personnes nommées à titre inamovible (le dossier ne révèle pas si de telles nominations existent encore), et le ou la plaignant(e). J'aurai apprécié avoir leurs points de vue respectifs sur la problématique en cause car les arguments soulevés ont des conséquences importantes sur eux.

[4] Dès le début de ces contrôles judiciaires, le juge en chef, l'honorable Paul Crampton me demanda de prendre charge de ceux-ci étant donné son implication à titre de membre du premier CE sur la conduite du juge Girouard. En plus, depuis le début à titre de gestionnaire des instances, je m'occupe de toutes questions de procédure impliquant la bonne marche de ces dossiers. J'ai aussi pris la décision en informant les parties que les demandes de contrôle judiciaire quant au fond seront déterminées à titre de juge suppléant selon l'article 10(1.1) de LCF par l'honorable juge Paul Rouleau de la Cour d'appel de l'Ontario.

II. REMARQUES PRÉLIMINAIRES

[5] D'entrée de jeu, soulignons la thèse assez singulière du CCM voulant que ce dernier et son CE, constitué pour enquêter sur la conduite du juge, soient réputés être de juridiction supérieure, les mettant ainsi « à l'abri de tout contrôle judiciaire ». Soulignons également le fait que le CCM prétend être doté d'un « mécanisme d'appel interne [qui] assure le respect de l'équité procédurale de façon plus robuste que les appels ultimes à la Cour suprême, composée de neuf juges; le Conseil est composé d'au moins dix-sept juges, tous des juges en chef ou juges en chef adjoints qui possèdent une expertise indéniable en matière d'administration de la justice » (mémoire du CCM, au paragraphe 102). Selon ses prétentions, le CCM se veut donc non seulement enquêteur sur la conduite du juge, mais aussi l'organisme pouvant

it both the initial and the final authority. According to the arguments submitted by the CJC, its report and recommendation regarding Justice Girouard are final: it is not open to Justice Girouard to appeal or to apply for judicial review. This would also mean that the CJC's report and recommendation are immune from any attempt to remedy a breach of procedural fairness. It should be noted that the most recent report on Justice Girouard's conduct (dated February 2018 [Canadian Judicial Council, *Inquiry Committee regarding the Honourable Michel Girouard: Report to the Minister of Justice*]) includes a dissent by three chief justices who state that the majority decision contains a breach of procedural fairness (see paragraph 16 [of CIC's memorandum]).

[6] I cannot agree with the CJC's position. It is undeniable that a report recommending the removal of a judge has a serious impact on that judge, professionally and personally, and on his or her family. It is inconceivable that a single body, with no independent supervision and beyond the reach of all judicial review, may decide a person's fate on its own. Of course it is true that, in our society, the position of judge requires exemplary conduct, but is this a reason to render it subject to a single investigative body and to eliminate any possibility of recourse against the decision resulting from the inquiry? In my opinion, it is not. However prestigious and experienced a body may be, it is not immune from human error and may commit a major violation of the principles of procedural fairness that only an external tribunal, such as the Federal Court in this case, can remedy. As Justice Stratas of the Federal Court of Appeal recently recalled, such absolute power has no place within our democracy:

... In our system of governance, all holders of public power, even the most powerful of them—the Governor-General, the Prime Minister, Ministers, the Cabinet, Chief Justices and puisne judges, Deputy Ministers, and so on—must obey the law From this, just as night follows day, two corollaries must follow. First, there must be an umpire who can meaningfully assess whether the law has been obeyed and grant appropriate relief. Second, both

entendre l'appel de son propre rapport, le transformant ainsi en tribunal à la fois de première et de dernière instance. Toujours selon les arguments mis de l'avant par le CCM, le rapport et la recommandation du CCM concernant le juge Girouard seraient finaux : le juge Girouard ne saurait porter de décision en appel ou en faire une demande de contrôle judiciaire. Cela voudrait aussi dire que le rapport et la recommandation du CCM soient immunisés contre tout recours entrepris pour remédier à un bris à l'équité procédurale. Il est à noter que le plus récent rapport sur la conduite du juge Girouard (en date de février 2018 [Conseil canadien de la magistrature, *Enquête concernant l'honorable Michel Girouard : Rapport à la ministre de la Justice*]) inclut la dissidence de trois juges en chef qui prétendent que la décision majoritaire contient un bris à l'équité procédurale (voir paragraphe 16 [du mémoire du CCM]).

[6] Je ne peux souscrire aux thèses du CCM. Il est indéniable qu'un rapport recommandant la révocation d'un juge a un effet grave sur la carrière du juge, sa personne et sa famille. Il est inconcevable qu'un seul organisme sans supervision indépendante et à l'abri de tout recours judiciaire puisse, à lui seul, décider de la destinée d'une personne. Certes, il est vrai que la position de juge dans notre société exige une conduite exemplaire, mais est-ce une raison de la rendre redevable qu'à un seul organisme d'enquête et d'éliminer la possibilité de se pourvoir d'un recours à l'encontre de la décision de l'enquête ? Je suis d'avis que non. Aussi prestigieux et chevronné qu'un organisme puisse être, celui-ci n'est pas à l'abri de l'erreur humaine et peut commettre une violation importante aux principes d'équité procédurale à laquelle seul un tribunal externe, comme la Cour fédérale en l'espèce, puisse remédier. Comme le juge Stratas de la Cour d'appel fédérale l'a tout récemment rappelé, un tel pouvoir absolu n'a pas sa place à l'intérieur de notre démocratie :

[...] Dans notre système de gouvernance, la loi s'applique à tous les titulaires de charge publique, même les plus puissants (le gouverneur général, le premier ministre, les ministres, les membres du Cabinet, les juges en chef, les juges puînés, les sous-ministres, et ainsi de suite) [...] Ainsi, deux corollaires s'ensuivent tout naturellement. Premièrement, il faut un arbitre en mesure de vérifier si la loi a été respectée et, s'il y a lieu, de prendre les mesures

the umpire and the assessment must be fully independent from the body being reviewed.

(*Canada (Citizenship and Immigration) v. Tennant*, 2018 FCA 132, at paragraph 23; see also *Tsleil-Waututh Nation v. Canada (Attorney General)*, 2017 FCA 128, at paragraph 78.)

[7] Therefore, as per the fundamental principles of our democracy, all those who exercise public power, regardless of their status or the importance of their titles, must be subject to independent review and held accountable as appropriate. This also goes for the CJC and the chief justices who make up its membership.

III. FACTS

[8] Justice Girouard was appointed to the Superior Court of Quebec in 2010 and sat in the districts of Abitibi, Rouyn-Noranda and Témiscamingue. He has been suspended with pay since January 2013. For over five years now (the first complaint was filed in November 2012, and the CJC only rendered its report on the second complaint in February 2018), while the case has been winding its way through two full inquiries, two reports to the Minister (the first of which was submitted in April 2016) and several proceedings before the courts, the judicial complement in these districts has been considerably reduced.

[9] The event triggering this saga occurred in the fall of 2012, when the Director of Criminal and Penal Prosecutions informed the then Chief Justice of the Superior Court of Quebec, the Honourable François Rolland, that the applicant had been identified by a drug trafficker turned informant as a former client. In September 2010, a few weeks before his appointment to the judiciary, Justice Girouard was allegedly captured on video in the process of purchasing an illicit substance. Later, on November 30, 2012, Chief Justice Rolland asked the CJC to review Justice Girouard's conduct.

de réparation indiquées. Deuxièmement, l'arbitre, qui ne doit avoir aucun lien de dépendance avec l'organisme faisant l'objet du contrôle, doit procéder à un examen indépendant.

(*Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Tennant*, 2018 CAF 132, au paragraphe 23; voir aussi *Tsleil-Waututh Nation c. Canada (Procureur général)*, 2017 CAF 128, au paragraphe 78.)

[7] Ainsi, comme le veulent ces principes fondamentaux de notre démocratie, tous ceux qui exercent un pouvoir de nature publique, peu importe leur statut ou l'importance de leur titre, doivent faire l'objet d'un examen indépendant et être tenus responsables, le cas échéant. Ceci vaut pareillement pour le CCM et les juges en chef qui y siègent.

III. FAITS

[8] Le juge Girouard a été nommé à la Cour supérieure du Québec en 2010 et a siégé dans les districts d'Abitibi, Rouyn-Noranda et Témiscamingue. Il est suspendu avec solde depuis janvier 2013. Depuis déjà plus de cinq ans (la première plainte fut déposée en novembre 2012 et le CCM rendit son rapport sur la deuxième plainte qu'en février 2018), alors que cette affaire suit son cours à travers deux enquêtes complètes ainsi que deux rapports soumis à la ministre (dont le premier rapport remonte à avril 2016) et de nombreux recours devant les tribunaux, les effectifs judiciaires de ces districts sont considérablement amoindris.

[9] L'élément déclencheur de cette saga est survenu à l'automne 2012, quand le Directeur des poursuites criminelles et pénales a avisé l'honorable juge en chef de la Cour supérieure du Québec de l'époque, l'honorable François Rolland, que le demandeur avait été identifié par un trafiquant de drogue désormais devenu divulgateur comme ayant été son client. En septembre 2010, soit quelques semaines avant sa nomination à la magistrature, le juge Girouard aurait été capté sur vidéo en train d'acheter une substance illicite. Subséquemment, le 30 novembre 2012, le juge en chef Rolland a demandé au CCM qu'il entreprenne un examen sur la conduite du juge Girouard.

[10] In October 2013, the CJC first established a review committee to consider the complaint and have a preliminary inquiry conducted by outside counsel. It was in February 2014 that the CJC constituted an inquiry committee (First Inquiry Committee) in accordance with subsection 63(4) of the JA to conduct a full inquiry into the complaint received.

[11] The First Inquiry Committee rejected all of the allegations against Justice Girouard, being unable to establish, on a balance of probabilities, that the video was proof of a transaction involving an illicit substance. However, a majority of the members of the First Inquiry Committee questioned the reliability and credibility of the version of the facts related by Justice Girouard. The majority had identified several contradictions, inconsistencies and implausibilities in the evidence regarding the transaction captured on video.

[12] The CJC accepted the conclusion of the First Inquiry Committee regarding the video. However, the CJC did not take into account the First Inquiry Committee's observations about Justice Girouard's credibility. The report was submitted to the Minister in April 2016. More than three years had elapsed since the initial complaint had been filed.

[13] In June 2016, the Minister and the Minister of Justice of Quebec filed a joint complaint with the CJC regarding Justice Girouard's conduct in the course of this disciplinary proceeding. More specifically, this new complaint related to Justice Girouard's credibility, or lack thereof, during the inquiry. This complaint also triggered a mandatory inquiry pursuant to subsection 63(1) of the JA, and a new inquiry committee (Second Inquiry Committee) was convened.

[14] The Second Inquiry Committee examined the transcript of the hearing before the First Inquiry Committee and heard new testimony over the course of eight days of hearings. The Second Inquiry Committee concluded it appropriate to accept the findings of the majority of the First Inquiry Committee only if it was shown that they were both free from error and reasonable, and only to the

[10] En octobre 2013, le CCM a d'abord constitué un comité d'examen pour se pencher sur la plainte et faire effectuer une enquête préliminaire par un avocat externe. C'est ensuite en février 2014 que le CCM a constitué un comité d'enquête (le Premier comité d'enquête) conformément au paragraphe 63(4) de la LJ afin de mener une pleine enquête sur la plainte reçue.

[11] Le Premier comité d'enquête a écarté toutes les allégations portées contre le juge Girouard, étant incapable de conclure, selon la prépondérance des probabilités, que la vidéo faisait preuve d'une transaction impliquant une substance illicite. Toutefois, une majorité des membres du Premier comité d'enquête a remis en question la fiabilité et la crédibilité de la version des faits relatée par le juge Girouard. En effet, la majorité avait relevé dans la preuve plusieurs contradictions, incohérences et invraisemblances relativement à la transaction captée sur vidéo.

[12] Le CCM a accepté la conclusion du Premier comité d'enquête concernant la vidéo. Cependant, le CCM n'a pas pris en compte les observations du Premier comité d'enquête quant à la crédibilité du juge Girouard. Le rapport fut remis à la ministre en avril 2016. Plus de trois ans s'étaient désormais écoulés depuis la première plainte.

[13] En juin 2016, la ministre et la ministre de la Justice du Québec ont déposé une plainte conjointe au CCM visant la conduite du juge Girouard lors du déroulement de ce dernier processus disciplinaire. Plus précisément, cette nouvelle plainte visait la crédibilité, ou le manque de crédibilité, dont le juge Girouard aurait fait preuve lors de l'enquête. Cette plainte a alors déclenché une enquête obligatoire en vertu du paragraphe 63(1) de la LJ, et un nouveau comité d'enquête (Deuxième comité d'enquête) a été créé.

[14] Le Deuxième comité d'enquête a pris connaissance des notes sténographiques de l'audience devant le Premier comité d'enquête, tout en entendant à nouveau des témoignages au cours de huit jours d'audience. Le Deuxième comité d'enquête a considéré qu'il y avait lieu d'accepter les constatations formulées par la majorité du Premier comité d'enquête seulement s'il était

extent they withstood its own assessment of the evidence deemed reliable.

[15] In its report dated November 6, 2017, the Second Inquiry Committee held that Justice Girouard had become incapacitated or disabled from the due execution of the office of judge by reason of the misconduct of which he had been found guilty during the First Inquiry Committee, namely:

- (1) He failed to cooperate with transparency and forthrightness in the First Inquiry Committee's inquiry.
- (2) He failed to testify with transparency and integrity during the First Inquiry Committee's inquiry.
- (3) He attempted to mislead the First Inquiry Committee by concealing the truth.

[16] In its report to the Minister dated February 20, 2018, the CJC adopted the findings of the Second Inquiry Committee to the effect that the judge's misconduct had undermined the integrity of the judicial system and struck at the heart of the public's confidence in the judiciary. On this basis, it concluded that Justice Girouard had become incapacitated and disabled from the due execution of the office of judge. However, three dissenting members opposed Justice Girouard's removal. They found that his right to a fair hearing had not been respected, as certain unilingual Anglophone members of the CJC had allegedly been unable to evaluate the entire record, which included documents available in French only.

[17] One fact jumps out: for the second report, the inquiry lasted more than 20 months. In total, the CJC spent more than five years investigating Justice Girouard, from November 2012 to February 2018.

IV. BACKGROUND

[18] Some may claim that the above-mentioned delays can be partly explained by the fact that Justice Girouard filed no fewer than 24 applications for judicial review

démontré qu'elles étaient à la fois exemptes d'erreur et raisonnables, et uniquement dans la mesure où elles subsistaient à la suite de son appréciation de la preuve jugée digne de foi.

[15] Dans son rapport en date du 6 novembre 2017, le Deuxième comité d'enquête a conclu que le juge Girouard est inapte à remplir utilement ses fonctions de juge en raison de l'inconduite dont il avait été trouvé coupable durant l'enquête du Premier comité, à savoir que :

- 1) Il a fait défaut de collaborer avec transparence et sans réticence à l'enquête du Premier comité d'enquête;
- 2) Il a fait défaut de témoigner d'une manière franche et intègre dans le cadre de cette enquête;
- 3) Il a tenté d'induire le Premier comité d'enquête en erreur, en dissimulant la vérité.

[16] Dans son rapport à la ministre en date du 20 février 2018, le CCM a adopté les constatations du Deuxième comité d'enquête voulant que l'inconduite du juge ait porté atteinte à l'intégrité du système de justice et ait frappé au cœur de la confiance du public envers la magistrature. Il a conclu sur cette base que le juge Girouard était inapte à remplir utilement ses fonctions. Toutefois, trois membres dissidents s'opposaient à la révocation du juge Girouard. Ils estimaient que ce dernier n'avait pas bénéficié d'une audience équitable, car certains membres unilingues anglophones du CCM n'auraient pas été en mesure d'évaluer l'ensemble du dossier qui était partiellement composé de documents uniquement accessibles en français.

[17] Un fait saute aux yeux : on parle ici de plus de 20 mois d'enquête pour le deuxième rapport. Au total, le CCM a enquêté sur le juge Girouard pendant plus de cinq ans, soit de novembre 2012 à février 2018.

IV. HISTORIQUE DU DOSSIER

[18] Certains pourraient prétendre que les délais mentionnés ci-haut peuvent être en partie expliqués par le fait que le juge Girouard a déposé pas moins de 24 demandes

with the Federal Court seeking, among other things, the setting aside of the decisions of the First or Second Inquiry Committee, the CJC and the Minister. However, it should be noted that the judicial proceedings resulting in an order did not interrupt the CJC inquiries.

[19] On May 4, 2017, in *Girouard v. Canada (Attorney General)*, 2017 FC 449 (*Girouard*), this Court refused to allow the application for a stay of the inquiry process regarding Justice Girouard, the applicant in those proceedings. The Court also dismissed the motion to amend the applications for judicial review and stayed the proceedings in 20 of the judicial review files. At paragraph 65 of the reasons in *Girouard*, the Court also noted that both Justice Girouard and the CJC still had their rights and remedies before the Federal Court. During the submissions before this Court with respect to the motion for a stay, the CJC and the IC, duly represented, did not challenge the Court's jurisdiction. The CJC and the IC wished for the review of Justice Girouard's conduct to continue. Now that the time has come to move forward with the judicial reviews, the CJC has decided to raise the issue of the Court's jurisdiction. It seems to me that as an institution responsible for promoting efficiency, consistency and accountability in Canada's superior courts, the CJC should not be adopting whichever stance is most convenient at the time.

[20] On May 3, 2018, the Court issued an order referring to several withdrawals made by Justice Girouard. He had begun by abandoning 16 of his applications, the grounds of which were covered by those raised in support of the subsequent application bearing file number T-409-18. He also abandoned three other applications that had become moot. The Court also ordered that files T-733-15, T-2110-15, T-423-17 and T-409-18 be consolidated. In the same spirit of consolidation, the Court was informed in the course of the proceedings and at the hearing that Justice Girouard was discontinuing proceedings raising a constitutional question before the Superior Court and would instead submit the question to the Federal Court. In the case of file T-409-18, the CJC received a request on March 2, 2018, from Justice Girouard under rule 317 of the Rules seeking the transmission of his investigation file by March 22, 2018.

de contrôle judiciaire à la Cour fédérale demandant, entre autres, l'annulation des décisions du Premier ou du Deuxième comité d'enquête, du CCM et de la ministre. Toutefois, il est à noter que les procédures judiciaires par ordonnance n'ont pas interrompu les enquêtes du CCM.

[19] En effet, le 4 mai 2017, dans la décision *Girouard c. Canada (Procureur général)*, 2017 CF 449 (*Girouard*), cette Cour a refusé d'accueillir la demande de surseoir au processus d'enquête concernant le juge Girouard, le requérant dans le cadre de cette procédure. La Cour a aussi refusé la demande d'amender les demandes de contrôle judiciaire et a suspendu les procédures dans 20 des dossiers de demande de contrôle judiciaire. Au paragraphe 65 des motifs de la décision *Girouard*, la Cour a d'ailleurs noté que tout recours devant la Cour fédérale demeurerait disponible tant au juge Girouard qu'au CCM. Or, lors des représentations devant cette Cour dans le cadre de la requête en sursis, le CCM et le CE, dûment représentés, ne se sont pas opposés à la compétence de la Cour. Le CCM et le CE voulaient que l'examen sur la conduite du juge Girouard continue. Maintenant qu'il est temps de poursuivre les contrôles judiciaires, le CCM décide de soulever la question de compétence de la Cour. Il me semble qu'en tant qu'institution responsable de promouvoir l'efficacité, l'uniformité et la responsabilité dans les cours supérieures du Canada, le CCM ne devrait pas choisir ce que bon lui semble au gré du temps.

[20] Le 3 mai 2018, la Cour a rendu une ordonnance prenant note de plusieurs désistements de la part du juge Girouard. Il s'était premièrement désisté de 16 de ses demandes dont les moyens étaient couverts par ceux invoqués à l'appui de la demande subséquente portant le numéro de dossier T-409-18. Il s'était également désisté de trois autres demandes devenues sans objet. La Cour a aussi ordonné la réunion des dossiers T-733-15, T-2110-15, T-423-17 et T-409-18. Dans ce même esprit de consolidation, la Cour fut informée dans le cours des procédures et lors de l'audition que le juge Girouard se désistait de la procédure en Cour supérieure du Québec soulevant une question constitutionnelle pour soumettre celle-ci à la Cour fédérale. Dans le cadre du dossier T-409-18, le CCM a reçu une demande en date du 2 mars 2018 de la part du juge Girouard en vertu de la règle 317 des Règles demandant la transmission de son dossier d'enquête le ou avant le 22 mars 2018.

[21] Just prior to a case management conference held on April 19, 2018, the Registry received an email from Normand Sabourin, Director and Senior General Counsel of the CJC, addressed to the registrar responsible for the file, informing her for the first time that the CJC did not intend to file the decision maker's record with the Court. In the same email, the CJC also informed the Court that it did not recognize its jurisdiction to hear the applications for judicial review of its decisions and that, accordingly, it would not comply with the Rules. The CJC also asked that all future communication henceforth be directed to the Right Honourable Richard Wagner, Chairperson of the CJC.

[22] On April 19, 2018, the Court issued an order instructing the CJC to comply with the Rules and file its decision maker's record, which it had originally been ordered to do by March 22, 2018.

[23] On April 30, 2018, in accordance with subsection 318(2) of the Rules, the CJC, through its counsel, informed the Chief Administrator of the Federal Court and the other parties that it opposed the request for transmission of the file on the grounds that it was not a "federal board, commission or other tribunal" within the meaning of the FCA and that, accordingly, this Court did not have the necessary jurisdiction to declare against it the remedies set out in subsection 18(1) of that statute.

[24] In an order dated May 9, 2018, the Court granted party status to the CJC for the sole purpose of debating the jurisdiction issue and ordered the latter to file this motion to strike the remaining applications for judicial review as well as a motion to determine the CJC's challenge regarding the filing of its complete record concerning Justice Girouard.

[25] On May 15, 2018, this Court ordered struck from the style of cause of the applications for judicial review the names of the "Inquiry Committee regarding the Honourable Michel Girouard" and the "Canadian Judicial Council", although their party status continued to be recognized for the purposes of this motion to strike. It should be noted that, given the CJC's failure to raise the jurisdiction issue in a timely manner, approximately two months

[21] À l'aube d'une conférence de gestion de l'instance qui a lieu le 19 avril 2018, le greffe a reçu un courriel de la part de M^e Normand Sabourin, directeur et avocat général principal du CCM, adressé à la greffière chargée du dossier, l'informant pour la première fois que le CCM ne prévoyait pas déposer le dossier du décideur auprès de la Cour. Par voie de ce même courriel, le CCM a également informé la Cour qu'il ne reconnaissait pas sa compétence pour entendre les demandes de contrôle judiciaire de ses décisions et que, en conséquence, il n'allait pas se conformer aux Règles. Le CCM a aussi demandé que toute communication future soit dorénavant dirigée au très honorable Richard Wagner, président du CCM.

[22] Le 19 avril 2018, la Cour a rendu une directive ordonnant au CCM de se conformer aux Règles et de déposer son dossier de décideur, ce qu'il devait faire initialement au plus tard le 22 mars 2018.

[23] Le 30 avril 2018, conformément au paragraphe 318(2) des Règles, le CCM par l'entremise de ses avocats a informé l'administrateur en chef de la Cour fédérale et les autres parties qu'il s'opposait à la demande de transmission du dossier au motif qu'il ne constitue pas un « office fédéral » au sens de la LCF et que, par conséquent, cette Cour n'aurait pas la compétence nécessaire pour énoncer à son endroit les remèdes prévus au paragraphe 18(1) de cette même loi.

[24] Dans une ordonnance en date du 9 mai 2018, la Cour a reconnu au CCM le statut de partie aux seules fins de débattre la question de la compétence, et a ordonné à ce dernier de déposer la présente requête pour faire radier les demandes de contrôle judiciaire restantes ainsi qu'une requête pour déterminer la contestation du CCM quant au dépôt de l'intégralité des dossiers du CCM ayant trait au juge Girouard.

[25] Le 15 mai 2018, cette Cour a ordonné que soit rayée de l'intitulé des demandes en contrôle judiciaire les noms du « Comité d'enquête à l'égard de l'honorable Michel Girouard » et du « Conseil canadien de la magistrature », quoique le statut de partie leur demeure reconnu aux fins de la présente requête en radiation. Il est à noter que, dû à l'inaction du CCM à saisir la Cour de la question de compétence en temps opportun, environ deux

had passed since March 22, 2018, the date by which the CJC was to have initially filed its record.

[26] As will be seen below, the issue of the Federal Court’s jurisdiction has already been fully analyzed and resolved in *Douglas v. Canada (Attorney General)*, 2014 FC 299, [2015] 2 F.C.R. 911 (*Douglas*), rendered by Justice Mosley on March 28, 2014. The CJC appealed Justice Mosley’s decision and then withdrew its appeal, even though the appeal record was almost ready for hearing by the Federal Court of Appeal. The CJC is now back on the offensive, armed with essentially the same arguments it had raised before Justice Mosley four years ago.

V. PARTIES’ SUBMISSIONS

[27] What follows is a summary of the principal arguments raised by the parties.

A. *Are the CJC and the IC federal boards, commissions or other tribunals as defined by the FCA?*

[28] The CJC claims to be beyond the jurisdiction of the Federal Court in matters of judicial review because, in its view, it does not fall within the definition of “federal board, commission or other tribunal” as set out in subsection 2(1) of the FCA. The Attorney General of Canada (AGC) and Justice Girouard oppose this claim.

[29] The CJC claims that the Court in *Douglas* did not consider the interpretation of sections 2 and 18 of the FCA in light of the unique role played by the CJC in the Canadian constitutional order. The CJC’s view is that the source of its jurisdiction with respect to its role as overseer of the conduct of judges and judicial discipline is not a statute adopted by the Parliament of Canada (Parliament)—the JA—but rather section 99 of the *Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5] (CA 1867). The CJC considers its jurisdiction to be inherent in the principle of judicial independence. Therefore, it

mois se sont écoulés depuis la date à laquelle le CCM devait déposer son dossier initialement, le ou avant le 22 mars 2018.

[26] Comme nous le verrons plus loin, la question de la compétence de la Cour fédérale a déjà fait l’objet d’une analyse et d’une conclusion complètes dans la décision *Douglas c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 299, [2015] 2 R.C.F. 911 (*Douglas*), rendu par le juge Mosley le 28 mars 2014. Le CCM a porté la décision du juge Mosley en appel, et, bien que le dossier d’appel fût presque prêt à être entendu par la Cour d’appel fédérale, le CCM s’en est désisté. Le CCM est donc de nouveau revenu à la charge muni d’essentiellement les mêmes arguments qu’il a tenté de faire valoir devant le juge Mosley il y a quatre ans.

V. ARGUMENTS DES PARTIES

[27] Résumons donc les principaux arguments soumis par les parties.

A. *Le CCM et le CE sont-ils des offices fédéraux selon la définition de la LCF ?*

[28] Le CCM prétend ne pas être assujéti à la compétence de la Cour fédérale en matière de contrôle judiciaire, car, selon lui, il serait exclu de la définition d’« office fédéral » telle qu’énoncée au paragraphe 2(1) de LCF. La procureure générale du Canada (PGC) ainsi que le juge Girouard s’opposent à cette prétention.

[29] Le CCM prétend que la Cour dans la décision *Douglas* n’a pas considéré l’interprétation des articles 2 et 18 de la LCF à la lumière du rôle unique que joue le CCM dans l’ordre constitutionnel canadien. Le CCM est d’avis que la source de sa compétence, en ce qui a trait au contrôle qu’il exerce en matière de conduite des juges et de la discipline judiciaire, ne découle pas d’une loi adoptée par le Parlement du Canada (Parlement) — la LJ —, mais bien de l’article 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1 [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5] (LC 1867). Pour le CCM, sa compétence

argues, the JA is a codification of a constitutional authority establishing the judicial branch in accordance with the separation of powers doctrine. According to the CJC, the fact that a federal statute governing the exercise of this authority exists does not change the purported constitutional nature of this jurisdiction.

[30] Moreover, the CJC states that it is made up of persons appointed under section 96 of the CA 1867. In the CJC's view, its inclusion in the definition of federal board, commission or other tribunal would have the unacceptable effect of subjecting a group of superior court judges to the Federal Court's judicial review procedures; the CJC alleges that this would be contrary to the exception set out in section 2 of the FCA. The CJC argues that if Parliament had intended to grant the Federal Court jurisdiction to oversee superior court judges, this power would have been expressly provided in the FCA, its enabling statute. The CJC adds that the definition of a federal board, commission or other tribunal must be interpreted in such a way as to exclude judges appointed under section 96 as well as those appointed under section 101 of the CA 1867 when the latter are acting as judges with the same powers as superior court judges.

[31] In response to the positions taken by the CJC, Justice Girouard notes that both the Federal Court of Appeal and the Federal Court have already ruled on the issue of the CJC's status in *Crowe v. Canada (Attorney General)*, 2008 FCA 298, 382 N.R. 50, and *Douglas*. Indeed, writes Justice Girouard, it has already been determined that the CJC is a "federal board, commission or other tribunal" and that this Court has jurisdiction to hear applications for judicial review of the CJC's decisions. Justice Girouard therefore argues that, based on the principle of *stare decisis* and judicial comity, this Court should respect the decisions rendered on this issue. According to Justice Girouard's position, the status quo of the JA following *Douglas* is all the more indicative of Parliament's intent not to confer on the CJC a status other than that of federal board, commission or other tribunal.

serait inhérente au principe de l'indépendance judiciaire. Ainsi, soutient le CCM, la LJ serait une codification d'un pouvoir constitutionnel établissant l'organe judiciaire en conformité avec la doctrine de la séparation des pouvoirs. D'après le CCM, le fait qu'une loi fédérale régissant l'exercice de ce pouvoir existe n'a pas pour effet de transformer la nature de cette compétence qui se voudrait constitutionnelle.

[30] De surcroît, le CCM affirme qu'il est composé de personnes nommées aux termes de l'article 96 de la LC 1867. Pour le CCM, son inclusion dans la définition d'office fédéral aurait l'effet inacceptable d'assujettir un groupe de juges des cours supérieures aux procédures de contrôle judiciaire de la Cour fédérale; le CCM allègue que ceci irait à l'encontre de l'exclusion qui est prévue à l'article 2 de la LCF. Le CCM soutient que si le Parlement avait eu l'intention de donner à la Cour fédérale la compétence pour superviser des juges des cours supérieures, ce pouvoir aurait été expressément prévu dans la LCF, sa loi habilitante. Le CCM ajoute que la définition d'office fédéral doit être interprétée de façon à exclure les juges nommés en vertu de l'article 96 ainsi que ceux nommés en vertu de l'article 101 de la LC 1867 lorsque ceux-ci agissent à titre de juges ayant les mêmes pouvoirs que ceux des cours supérieures.

[31] En réponse aux thèses promues par le CCM, le juge Girouard souligne que la Cour d'appel fédérale ainsi que la Cour fédérale se sont déjà prononcées sur la question du statut du CCM dans les arrêts *Crowe c. Canada (Procureur général)*, 2008 CAF 298 et *Douglas*. Effectivement, écrit le juge Girouard, on a déjà conclu que le CCM est un « office fédéral » et que cette Cour jouit de la compétence pour entendre les demandes de contrôle judiciaire qui découlent des décisions du CCM. De ce fait, le juge Girouard avance qu'en vertu du principe du *stare decisis* et de la courtoisie judiciaire, cette Cour devrait respecter les décisions rendues à cet égard. Toujours d'après les thèses du juge Girouard, le statu quo de la LJ suite à la décision *Douglas* serait d'autant plus indicatif de l'intention du législateur de ne pas conférer au CCM un statut autre que celui d'office fédéral.

[32] The AGC and Justice Girouard submit that the CJC was created by its enabling statute, the JA adopted by Parliament, and that its jurisdiction derives entirely from that statute. For the ACG and Justice Girouard, it follows that the CJC was not created by the CA 1867; its sole powers, therefore, are those conferred upon it by Parliament through the JA. The AGC and Justice Girouard argue, therefore, that Parliament could repeal or modify the role and composition of the CJC, or even the conduct review process, in accordance with the ordinary legislative mechanisms.

[33] The AGC submits that the fact that the bodies of the CJC are largely composed of judges appointed under section 96 of the CA 1867 does nothing to change their status. According to the AGC, the bodies of the CJC exist solely as statutory bodies, and not on the basis of some inherent jurisdiction arising from the judicial status of its members. The AGC points out that a judge working within or for the CJC as an investigator is comparable to a judge appointed as a commissioner under the *Inquiries Act*, R.S.C., 1985, c. I-11 (IA), on whom Parliament confers the powers “vested in any court of record in civil cases” (section 5). The AGC notes that the CJC judges do not act as judges, but rather as members of a statutory body with a mandate that includes investigating the conduct of judges and filing a report and, if appropriate, a recommendation.

[34] Justice Girouard, on the other hand, submits that the judges belonging to the CJC are members in their capacity as chief justices, an administrative role, rather than in their capacity as judges appointed under section 96 of the CA 1867. A judge exercising true judicial functions would not be acting as a “member” as is stated in the JA, nor could he or she appoint a “substitute”, as is possible in this case, because of the personal nature of the office of judge. The CJC’s response to this is that judges charged with an inquiry into a judge’s conduct are exercising judicial jurisdiction: if a statute confers a power upon a judge, the judge must be presumed to exercise judicial jurisdiction, absent a provision to the contrary.

[32] De plus, la PGC et le juge Girouard soutiennent que le CCM est créé par sa loi habilitante, soit la LJ adoptée par le Parlement, et il en tire son entière compétence. Pour la PGC et le juge Girouard, il s’ensuit que le CCM n’existe pas en vertu de la LC 1867; ses seuls pouvoirs seraient ceux dont le Parlement lui a confiés par voie de la LJ. La PGC et le juge Girouard prétendent donc que le Parlement pourrait abroger ou modifier le rôle et la composition du CCM, ou encore même le processus d’enquête déontologique, conformément aux mécanismes législatifs ordinaires.

[33] La PGC soutient que le fait que les organismes du CCM soient composés de personnes qui sont en grande partie des juges nommés en vertu de l’article 96 de la LC 1867 ne change rien au statut de ces organismes. Pour la PGC, les organismes du CCM existent en tant qu’organismes d’origine législative uniquement, et non pas en raison de quelque compétence inhérente liée au statut judiciaire de ses membres. La PGC rappelle qu’un juge œuvrant au sein ou pour le compte du CCM à titre d’enquêteur est comparable à un juge nommé comme commissaire en vertu de la *Loi sur les enquêtes*, L.R.C. (1985), ch. I-11 (LE), auquel le législateur attribue d’ailleurs les « pouvoirs d’une cour d’archives en matière civile » (article 5). Or, les juges du CCM n’agissent pas comme juges, souligne la PGC, mais bien comme membres d’un organisme habilité par législation ayant, entre autres, la charge d’enquêter sur la conduite des juges et de déposer un rapport ainsi qu’une recommandation, le cas échéant.

[34] Quant à lui, le juge Girouard fait valoir que les juges siègent au CCM en leur qualité de juge en chef, un rôle de nature administrative, et non pas en tant que juge en vertu de l’article 96 de la LC 1867. De ce fait, un juge qui exercerait de véritables fonctions judiciaires n’agirait pas à titre de « membre » comme il le fait selon la LJ, ni pourrait-il nommer de « remplaçant » comme il le peut en l’espèce, en raison du caractère personnel de la charge de juge. À cela le CCM réplique que les juges chargés d’une enquête sur la conduite d’un juge exercent une compétence judiciaire : si une loi confère un pouvoir à un juge, le juge doit être présumé exercer une compétence judiciaire, à moins d’une disposition contraire.

B. *Do paragraphs 63(4)(a) and (b) of the JA grant the CJC and the IC the status of a superior court, thereby placing them beyond the reach of judicial review?*

[35] The CJC submits that the deeming provision in subsection 63(4) of the JA creates a legal fiction that the CJC is deemed to be a superior court in making inquiries into the conduct of judges. While Parliament has often granted administrative tribunals some of the powers of a superior court of record, the relevant provisions rarely indicate that the tribunal is deemed to be a superior court, unlike what is indicated in subsection 63(4). According to the CJC, these decisions, deemed to be the decisions of a superior court, can only be challenged if there is an express right of appeal to a court of appeal, since the validity of contradictory decisions of two superior courts would be impossible to determine.

[36] In response, the AGC and Justice Girouard both argue that if Parliament had wished to create a superior court, it would have done so explicitly under section 101 of the CA 1867, as it did for the Tax Court of Canada (see, in particular, section 3 of the *Tax Court of Canada Act*, R.S.C., 1985, c. T-2 (TCCA)). For the AGC and Justice Girouard, subsection 63(4) of the JA therefore simply confers upon the CJC and its inquiry committees the powers of a superior court in order to facilitate their inquiries; however, this provision does not have the effect of creating a superior court or eliminating the possibility of judicial review by the Federal Court. To this, the CJC replies that the original bill that was to become the JA already accomplished the objective of conferring on it the powers of a superior court for the purposes of carrying out its investigations. The CJC emphasizes that Parliament allegedly amended the original bill to add the broader deeming provision.

[37] However, Justice Girouard is of the view that the CJC cannot be characterized as a superior court because it has none of the constitutional attributes of the provincial superior courts. He goes on to argue that none of the superior courts created by a statute adopted by

B. *Les alinéas 63(4)a) et b) de la LJ accordent-ils au CCM et au CE le statut de cour supérieure et en conséquence rendent inapplicable à eux le recours en demande de contrôle judiciaire ?*

[35] Le CCM soumet que la disposition déterminative (en anglais : « *deeming provision* ») retrouvée au paragraphe 63(4) de la LJ crée une fiction juridique selon laquelle le CCM est réputé être une juridiction supérieure lors des enquêtes qu'il mène sur la conduite des juges. Bien que le législateur ait souvent attribué à des tribunaux administratifs certains pouvoirs d'une cour supérieure, les dispositions pertinentes indiquent rarement que le tribunal est réputé constituer une cour supérieure, contrairement à ce qui est indiqué au paragraphe 63(4). D'après le CCM, ses décisions, étant réputées être celles d'une cour supérieure, ne peuvent être contestées que s'il existe expressément un droit d'appel à une cour d'appel, car la validité de décisions contradictoires de deux cours supérieures serait impossible à déterminer.

[36] En réponse, la PGC et le juge Girouard avancent tous deux que si le Parlement avait voulu créer une cour supérieure, il l'aurait fait explicitement en vertu de l'article 101 de la LC 1867, comme il l'a d'ailleurs fait pour la Cour canadienne de l'impôt (voir notamment l'article 3 de la *Loi sur la Cour canadienne de l'impôt*, L.R.C. (1985), ch. T-2 (LCCI)). Pour la PGC et le juge Girouard, le paragraphe 63(4) de la LJ ne confère donc au CCM et à ses comités d'enquête que les pouvoirs d'une juridiction supérieure afin de faciliter leurs enquêtes; toutefois, cette disposition n'a pas pour effet de créer une juridiction supérieure ni d'évincer la possibilité de contrôle judiciaire par la Cour fédérale. À cela le CCM répond que le projet de loi initial de la LJ atteignait déjà l'objectif de lui donner les pouvoirs d'une cour supérieure aux fins de mener à bien ses enquêtes. Le CCM met l'accent sur le fait que le Parlement aurait amendé ce projet de loi initial pour y ajouter la disposition déterminative d'une portée plus générale.

[37] Mais le juge Girouard est d'avis que le CCM ne peut être qualifié de cour supérieure puisqu'il ne possède aucun des attributs constitutionnels propres aux cours supérieures provinciales. En effet, poursuit le juge Girouard, aucune des cours supérieures créées en vertu

Parliament have either the inherent jurisdiction possessed solely by provincial superior courts or the superintending and reforming power over government action and lower court decisions.

[38] The AGC submits that Parliament did not choose to adopt a provision that had the effect of constituting a superior court. In the AGC's view, a provision conferring the powers of a superior court on an administrative tribunal must be narrowly interpreted: the narrowest interpretation required to achieve the purpose of the Act should prevail. Therefore, according to Justice Girouard, subsection 63(4) of the JA must be interpreted as the "chapeau" of a provision that simply enumerates the powers and duties conferred upon the CJC and its IC to facilitate the exercise of one of their powers: that of making inquiries relating to judges (see section 60 of the JA).

(1) Legislative history and the intent of Parliament

[39] According to the CJC, the legislative history demonstrates that Parliament's intent was for the CJC to be deemed a superior court to enable it to discharge its duties independently during investigations into judicial conduct, without interference from the executive or legislative branches. According to Justice Girouard, however, the history of the JA demonstrates instead that members of the CJC do not exercise their duties in their capacity as judges. He notes that previously the judges had the status of commissioners with powers of investigation into the conduct of other judges; for Justice Girouard, the addition of the deeming provision could not have had the effect of substantially modifying the role envisioned for the "commissioners". In reply to this argument, the CJC submits that Parliament eliminated from Part II of the JA—containing subsection 63(4) setting out the CJC's powers of inquiry—any mention of the words "commission" and "commissioner". The CJC submits that this amendment must be given effect.

[40] The AGC submits that Parliament simply wished to grant the CJC and its inquiry committees immunity from prosecution through the deeming provision. For the

d'une loi adoptée par le Parlement ne possède la compétence inhérente qu'ont seules les cours supérieures provinciales ni ne possède les pouvoirs de surveillance et de contrôle des actes du gouvernement et des décisions de tribunaux inférieurs.

[38] La PGC avance que le législateur n'a pas choisi d'adopter une disposition ayant pour effet de constituer une cour supérieure. Pour la PGC, une disposition attribuant les pouvoirs d'une cour supérieure à un tribunal administratif doit recevoir une interprétation de portée limitée : seule l'interprétation nécessaire pour atteindre l'objectif de la loi devrait prévaloir. Or, selon le juge Girouard, le paragraphe 63(4) de la LJ doit être interprété comme le chapeau d'un article qui énumère tout simplement les pouvoirs et les fonctions qui ont été conférés au CCM et à son CE afin qu'ils puissent être en mesure d'accomplir une partie de ses pouvoirs : enquêter sur les juges (voir article 60 de la LJ).

1) L'historique législatif et l'intention du législateur

[39] Le CCM prétend que l'historique législatif démontre que l'intention du Parlement est que le CCM soit réputé constituer une juridiction supérieure afin de lui permettre de remplir ses fonctions lors du processus d'enquête sur la conduite judiciaire de façon indépendante, sans l'ingérence des branches exécutives ou législatives. Toutefois, selon le juge Girouard, l'historique de la LJ démontrerait plutôt que les membres du CCM n'exercent pas leurs fonctions en leur qualité de juge. Le juge Girouard rappelle que les juges avaient auparavant le statut de commissaire doté de pouvoirs d'enquête sur la conduite d'autres juges; pour le juge Girouard, l'ajout de la disposition déterminative ne pourrait avoir eu pour effet de substantiellement modifier le rôle prévu pour les « commissaires ». En réplique à cet argument, le CCM soutient que le législateur a éliminé de la partie II de la LJ — où se retrouve le paragraphe 63(4) énonçant les pouvoirs d'enquête dont jouit le CCM — toute mention des mots « commissaire » ou « commission ». Le CCM convient qu'il faudrait donner effet à cet amendement.

[40] Cela étant, la PGC avance que le Parlement souhaitait simplement accorder au CCM et à ses comités d'enquête l'immunité de poursuite par l'entremise de la

CJC, this argument implies that the CJC and its committees would have no immunity with respect to the findings in their reports, as the findings are rendered after the inquiry. The CJC is of the view that it already enjoys the constitutional protections guaranteed by judicial independence, which includes the freedom to express itself and render judgment without outside pressure or influence. Moreover, the CJC submits that if one accepts that the deeming provision grants judicial immunity to it and to its inquiry committees, one must accept that the provision may also bestow upon them the attributes of a superior court.

[41] The CJC also argues that the Federal Court's jurisdiction is a limited one. According to the CJC, because the Federal Court lacks the inherent jurisdiction of the provincial superior courts, it is the FCA that exhaustively establishes the scope of its jurisdiction. The CJC notes that section 18 of the FCA establishes the power of judicial review over the lower courts; however, it writes, when Parliament legislates that a court is not a lower court because it is deemed to be a superior court, it is necessary to take this statement into account when interpreting the jurisdiction over judicial review set out in section 18.

[42] With supporting documents, the AGC explained during oral argument that until 1971, there was no specific legislation applicable to the investigation of the conduct of superior court judges. The *Act respecting the Judges of Provincial Courts*, R.S.C. 1886, c. 138, and subsequent legislation did not concern superior court judges. Therefore, the first statute dealing with inquiries into the conduct of superior court judges was the first version of the JA, adopted in 1971. As we shall see, the Governor in Council invoked the IA to inquire into the conduct of judges and appointed the investigator.

- (2) Is the CJC the body of appeal for the reports and conclusions of the IC?

[43] The CJC submits that judicial review is unnecessary, as its own internal procedures already include a

disposition déterminative. Pour le CCM, cet argument aurait comme implication que le CCM et ses comités d'enquête n'auraient aucune immunité en ce qui a trait aux conclusions contenues dans leur rapport, car ces conclusions sont rendues après l'enquête. Le CCM est d'avis qu'il bénéficie déjà des protections constitutionnelles garanties par l'indépendance judiciaire, ce qui inclut la liberté de s'exprimer et de rendre jugement sans pression et influence extérieure. De plus, le CCM soumet que si l'on accepte que la disposition déterminative accorde au CCM et à ses comités d'enquête l'immunité judiciaire, l'on accepte que la disposition puisse aussi accorder à ces derniers les attributs d'une juridiction supérieure.

[41] Le CCM soutient également que la compétence de la Cour fédérale en est une d'exception. Selon le CCM, parce que la Cour fédérale n'a aucune compétence inhérente comme celle des cours supérieures des provinces, c'est donc la LCF qui détermine exhaustivement l'étendue de sa compétence. Le CCM souligne que l'article 18 de la LCF établit le contrôle judiciaire de tribunaux inférieurs; cependant, écrit le CCM, quand le Parlement statue qu'un tribunal n'est pas un tribunal inférieur parce qu'il est réputé être une juridiction supérieure, il est nécessaire de tenir compte de cet énoncé dans l'interprétation de la compétence prévue à l'article 18 en matière de contrôle judiciaire.

[42] Avec documents à l'appui, la PGC a précisé lors des plaidoiries que jusqu'en 1971, il n'y avait aucune loi spécifique applicable à l'enquête sur la conduite des juges d'une cour supérieure. L'*Acte concernant les juges des cours provinciales*, S.R.C. 1886, ch. 138 et les lois subséquentes ne concernaient pas les juges de cours supérieures. Donc, la première loi traitant des enquêtes sur la conduite des juges de la Cour supérieure était la première version de la LJ, adoptée en 1971. Comme nous le verrons, le gouverneur en conseil invoquait la LE pour enquêter sur la conduite des juges et nommait l'enquêteur.

- 2) Le CCM est-il une institution d'appel des rapports et conclusions du CE ?

[43] Le CCM soumet que le contrôle judiciaire n'est pas nécessaire, car il existe déjà un mécanisme prévu

mechanism analogous to an appeal *de novo*. It argues that, because judicial review exists to strike a balance between legislative intent and the rule of law, the intent of Parliament in the case of the removal of judges was to maintain the CJC's ultimate authority in the matter of the removal of judges while respecting the principle of separation of powers, which dictates that Parliament cannot, despite its final authority, remove a judge unilaterally.

[44] Justice Girouard disagrees with the CJC's claims in this regard. Regarding the possibility of an internal appeal, he states that in common law, appeals do not exist and that all appeals are legislative creations. In this case, he argues, the appeal regime proposed by the CJC has not been adopted by Parliament. Justice Girouard specifies that subsection 63(3) of the JA states that the IC is formed at the CJC's request; the CJC's role, he claims, is therefore not to conduct an appeal, but rather to review the report submitted by the IC.

[45] Both the AGC and Justice Girouard submit that, without judicial review, judges under inquiry by the CJC would be deprived of their right to challenge the fairness of the proceedings. The AGC and Justice Girouard are of the view that the judicial review of a recommendation by the CJC would give the Minister and Parliament assurance that the process followed by the CJC is fair and in accordance with the rule of law. They note that, if the procedures followed by the CJC were not subject to the Federal Court's superintending power, the Minister and Parliament would be forced to evaluate these elements; however, argue the AGC and Justice Girouard, they have neither the mandate nor the expertise to review recommendations made by the CJC, and this is equally true for questions of jurisdiction or fairness as it is for questions of law. The AGC and Justice Girouard add that it cannot be the case that Parliament wished to preclude all possible remedies, especially given the seriousness of the consequences of a recommendation that the judge under inquiry be removed.

aux procédures internes du CCM qui est analogue à un appel *de novo*. Le CCM avance que, puisque le contrôle judiciaire existe afin d'assurer l'équilibre entre l'intention du législateur et la primauté du droit, l'intention du Parlement dans le cas de la révocation des juges était de conserver l'autorité ultime du CCM en matière de révocation des juges tout en respectant le principe de séparation des pouvoirs qui dictent que le législateur ne peut, malgré son autorité ultime, révoquer un juge de façon unilatérale.

[44] Le juge Girouard n'est pas d'accord avec les prétentions du CCM à cet égard. Au titre de la possibilité d'un appel interne, il avance qu'en common law, les appels n'existaient pas et que tous les appels sont une création du législateur. En l'espèce, soutient le juge Girouard, le régime d'appel que le CCM propose n'a pas été adopté par le Parlement. Le juge Girouard précise que le paragraphe 63(3) de la LJ prévoit que le CE est formé à la demande du CCM; le rôle du CCM, avance le juge Girouard, ne serait pas d'exercer un appel, mais de procéder à un examen du rapport soumis par le CE.

[45] Tant la PGC que le juge Girouard soutiennent que, sans le contrôle judiciaire, le juge faisant l'objet d'une enquête par le CCM serait privé de son droit de contester l'équité des procédures. La PGC et le juge Girouard sont d'avis que le contrôle judiciaire d'une recommandation du CCM permet à la ministre et au Parlement d'avoir l'assurance que le processus suivi par le CCM est équitable et mené dans le respect de la primauté du droit. Ils rappellent que, si les procédures suivies par le CCM n'étaient pas assujetties au pouvoir de surveillance de la Cour fédérale, la ministre et le Parlement seraient forcés d'évaluer ces éléments; or, soutiennent la PGC et le juge Girouard, ceux-ci n'ont pas le mandat ni l'expertise en matière de révision d'une recommandation portée par le CCM, et ce, tant pour les questions de compétence et d'équité que de droit. La PGC et le juge Girouard ajoutent qu'on ne peut pas conclure que le Parlement aurait souhaité retirer la possibilité de tout recours, surtout compte tenu de l'importance des conséquences qu'une recommandation de révocation pourrait occasionner pour le juge enquêté.

[46] According to Justice Girouard, for the Minister to be able to fulfill her constitutional role and decide to refer the issue of a judge's removal to Parliament, she must rely on an inquiry that has been conducted in accordance with the JA and the principles of procedural fairness.

C. Are the reports and conclusions of the CJC and the IC subject to judicial review by the Federal Court?

[47] Finally, it is the CJC's position that the recommendation that it must submit in the context of an inquiry and the subsequent report are not subject to judicial review. The CJC maintains that, although it can form an IC to conduct an inquiry, the CJC can do nothing more than recommend removal to the Minister. The CJC therefore has no power to render an enforceable decision to order a judge's removal, as this constitutional power lies exclusively with Parliament.

[48] The AGC and Justice Girouard submit that what is important in determining whether a decision is subject to judicial review is whether a person's rights are directly affected by it. Justice Girouard adds that the CJC's activities cannot be reduced to the mere filing of a recommendation, ignoring the long inquiry process leading up to such a recommendation. Justice Girouard raises the point that the inquiry leading up to the report must respect procedural fairness, given the direct impact on the rights and interests of the judge. Moreover, he states, respect for the principles of natural justice or procedural fairness falls expressly within the scope of the Federal Court's supervisory authority under paragraph 18.1(4)(b) of the FCA.

VI. *DOUGLAS* (2014)

[49] It is important to note the following: almost all of the issues that the Court will address in this decision were analyzed and ruled upon by Justice Mosley in 2014 in *Douglas*. As an intervener with the same status as the Canadian Superior Court Judges Association, the CJC challenged the Federal Court's jurisdiction to hear

[46] Toujours selon le juge Girouard, pour que la ministre puisse remplir son rôle constitutionnel et décider s'il y a lieu de renvoyer la question de la révocation d'un juge au Parlement, elle doit se fonder sur une enquête qui fut menée conformément à la LJ et en respect des principes d'équité procédurale.

C. Les rapports et conclusions du CCM et du CE sont-ils assujettis au pouvoir de contrôle judiciaire de la Cour fédérale ?

[47] Finalement, le CCM est d'avis que la recommandation qu'il doit déposer dans le cadre d'une enquête et du rapport qui s'en suit n'est pas assujettie au contrôle judiciaire. Le CCM soutient que, bien que le CCM puisse former un CE pour mener une enquête, le CCM ne peut que recommander à la ministre la révocation. Pour le CCM, ce dernier n'aurait donc aucun pouvoir de rendre une décision ayant force obligatoire d'ordonner la destitution du juge, car ce pouvoir constitutionnel relève exclusivement du Parlement.

[48] La PGC et le juge Girouard soutiennent que ce qui importe aux fins de savoir si une décision peut faire l'objet d'une demande de contrôle judiciaire est de déterminer si les droits d'une personne sont directement touchés par celle-ci. Le juge Girouard ajoute qu'on ne peut réduire les activités du CCM qu'à un simple dépôt de recommandation faisant ainsi fi de l'ensemble du long processus d'enquête qui le précède. Le juge Girouard soulève que l'enquête qui mène au rapport doit respecter l'équité procédurale étant donné l'impact direct sur les droits et les intérêts du juge. De plus, selon le juge Girouard, le respect des principes de justice naturelle ou d'équité procédurale entre expressément dans le champ de compétence du pouvoir de contrôle de la Cour fédérale en vertu de l'alinéa 18.1(4)(b) de la LCF.

VI. *DÉCISION DOUGLAS* (2014)

[49] Il importe de mentionner : presque l'entièreté des questions que la Cour abordera dans la présente décision ont été analysées et déterminées par le juge Mosley en 2014 dans l'affaire *Douglas*. Comme intervenant au même titre que l'Association canadienne des juges des cours supérieures, le CCM a contesté la compétence de

applications for judicial review of the reports and decisions of the CJC and its constituent bodies. As mentioned in the previous section on the background of this case, the CJC had appealed the judgment in *Douglas* and subsequently withdrawn its appeal. Although the file between Justice Douglas, the AGC and the CJC was settled, the CJC could still have asked the Federal Court of Appeal to hear its arguments and decide the jurisdictional issue, especially given how determinative the CJC claims the issue to be. There was still a live issue between the CJC and the AGC (see *Borowski v. Canada (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 342, at pages 353–363). Justice Mosley had carefully studied the merits of the CJC’s and the AGC’s arguments; in fact, approximately 120 of the more than 200 paragraphs of the judgment dealt with the issue of jurisdiction. Furthermore, there had been three days of hearings; needless to say, a considerable investment of resources had been made by the court and by counsel.

[50] I will simply reiterate a few of Justice Mosley’s key findings. On the subject of the CJC and its constituent bodies, Justice Mosley found the following:

- (1) The CJC satisfies the test for determining whether a body is a federal board, commission or other tribunal (paragraphs 80 et *seq.*).
- (2) The CJC includes not only chief justices appointed under section 96 of the CA 1867, but also a large number of chief justices appointed under section 101 of that statute (paragraph 83).
- (3) The chief justices, when exercising functions within the CJC, are not acting in their capacity as superior court judges (paragraphs 84–86).
- (4) Parliament has amended the definition of “federal board, commission or other tribunal” on several occasions to specify exclusions (paragraph 78).
- (5) The inclusion of representatives of the bar, all lawyers, within the IC appears to indicate that the

la Cour fédérale lui permettant d’entendre des demandes de contrôle judiciaire en lien avec les rapports et les décisions du CCM ou de ses composantes. Comme mentionné dans la section précédente portant sur l’historique du présent dossier, le CCM avait porté en appel le jugement *Douglas*, mais s’en était désisté. Bien que le dossier entre la juge Douglas, le PGC et le CCM fut réglé, il en demeure que le CCM aurait pu demander à la Cour d’appel fédérale d’entendre ses arguments et de trancher la question de la compétence, qui est, pourtant, si déterminante d’après les thèses du CCM. En effet, il y avait toujours un litige réel entre le CCM et le PGC (voir *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342, aux pages 353–363). Le juge Mosley avait soigneusement étudié le fond des arguments du CCM et de la PGC; en fait, environ 120 des plus de 200 paragraphes de l’arrêt traitent de la question de la compétence. De surcroît, il y a eu trois journées d’audition; inutile de préciser que beaucoup de ressources judiciaires ainsi que celles d’avocats furent amplement utilisées.

[50] Relatons simplement quelques conclusions saillantes qu’a faites le juge Mosley. Au sujet du CCM et de ses composantes, le juge Mosley constate ceci :

- 1) Les critères jurisprudentiels pour la qualification d’un office fédéral s’appliquent au CCM (paragraphe 80 et suivants);
- 2) Le CCM inclut non seulement des juges en chef nommés en vertu de l’article 96 de la LC 1867, mais aussi un nombre important de juges en chef nommés en vertu de l’article 101 de cette même loi (paragraphe 83);
- 3) Les juges en chef, lorsqu’ils assument un rôle au sein du CCM, n’exercent pas leur fonction de juge de juridiction supérieure (paragraphes 84–86);
- 4) Le législateur a modifié à plusieurs reprises la définition « d’office fédéral » en y incluant des exceptions (paragraphe 78);
- 5) La présence de représentants du barreau, tous avocats, sur le CE indiquerait que ce dernier n’est

latter is not a body of the CJC that constitutes a superior court (paragraph 110).

- (6) It was open to Parliament to create the CJC as a court under section 101 of the CA 1867, but it did not do so (paragraph 99).
- (7) Judicial independence does not require that the decisions of the CJC and the IC be immune from judicial review by the Federal Court (paragraph 114).

[51] Regarding the interpretation of subsection 63(4) of the JA and its paragraphs (a) and (b), Justice Mosley found the following:

- (1) The parliamentary debates show that the purpose of the powers of inquiry conferred upon the CJC and the IC in the JA, including any mention of a “superior court”, was to grant immunity to decisions or statements made in the course of the inquiry (paragraph 103).
- (2) The legislative context of subsection 63(4), namely the marginal notes and their placement, is indicative of its limited scope (paragraphs 105 et *seq.*).
- (3) Parliament chose to grant the CJC the powers of a superior court without making it a court because, if it had intended to transform the CJC and its IC into a superior court, it would have said so directly without using the word “deemed” (paragraph 115).

[52] On the inquiry process as a whole, Justice Mosley made the following comments:

- (1) It is the responsibility of the IC to conduct inquiries into the conduct of judges; it is then for the CJC to decide whether to confirm its findings. If the CJC is correct in its assertion that its report and recommendations are subject to judicial review, but not the process leading up to their adoption, the “anomalous situation” would result that neither the beginning nor the end of the process would be excluded from review but only those

pas une composante du CCM ayant une juridiction supérieure (paragraphe 110);

- 6) Le législateur avait l’option de faire du CCM un tribunal selon l’article 101 de la LC 1867, mais il ne l’a pas fait (paragraphe 99);
- 7) L’indépendance judiciaire n’exige pas que les décisions du CCM et du CE échappent au contrôle judiciaire de la Cour fédérale (paragraphe 114).

[51] Sur l’interprétation du paragraphe 63(4) de la LJ et de ses alinéas a) et b), le juge Mosley conclut ainsi :

- 1) Les débats parlementaires démontrent que les pouvoirs d’enquête accordés au CCM et au CE dans la LJ, y compris toute mention d’une « juridiction supérieure », avaient pour but d’accorder une immunité aux décisions rendues ou aux déclarations formulées au cours de l’enquête (paragraphe 103);
- 2) Le contexte législatif du paragraphe 63(4), soit les notes marginales et leur emplacement, est indicatif de sa portée limitée (paragraphe 105 et suivants);
- 3) Le législateur a choisi de conférer au CCM les pouvoirs d’une juridiction supérieure sans le transformer en un tribunal puisque, s’il avait eu l’intention de faire du CCM et de son CE une juridiction supérieure, il l’aurait dit directement, sans utiliser le terme « réputé » (paragraphe 115).

[52] Au sujet de l’ensemble du processus d’enquête, le juge Mosley fait les observations suivantes :

- 1) C’est au CE qu’il incombe d’entreprendre l’étape de l’enquête sur la conduite des juges; c’est alors le CCM qui entérine ou non les conclusions de ce dernier. Si le CCM a raison que son rapport et ses recommandations demeureront assujettis à un contrôle, mais non le processus ayant donné lieu à leur adoption, nous nous retrouverions devant la « situation anormale » où ni le début ni la fin de la procédure ne seraient exclus d’un contrôle, mais

parts where procedural fairness is of greatest concern (paragraphs 108–109).

- (2) Conducting inquiries is not an attribute of the jurisdiction of a superior court, as such a proceeding is inquisitorial in nature. Inquiring into the conduct of a judge is not a judicial function (paragraphs 118 et *seq.*).
- (3) The CJC, in inquiring into the conduct of a judge, is accountable as the holder of a public power. It must account for its actions and so is not immunized against breaches of procedural fairness. It is subject to supervision. The judge being investigated is entitled to a fair hearing (paragraphs 119–120).
- (4) The supervisory power of the Federal Court is essential to the respect of judicial security of tenure. Parliament is not an institution that may be called upon to re-examine any claims the judge makes regarding the inquiry undertaken by the CJC (paragraphs 121–123).

[53] This provides only a summary. *Douglas* presents an in-depth examination of the issue of the Federal Court’s jurisdiction with respect to judicial review of the CJC’s process and decisions. Justice Mosley’s findings on this issue are correct. In the following sections, I will refer to Justice Mosley’s reasons and add observations of my own.

VII. LEGISLATIVE PROVISIONS

[54] I will refer repeatedly to section 99 of the CA 1867. It reads as follows:

Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.)

Tenure of office of Judges

99. (1) Subject to subsection (2) of this section, the judges of the superior courts shall hold office during good

seulement les parties à l’égard desquelles l’équité procédurale suscite la plus grande préoccupation (paragraphes 108–109);

- 2) Enquêter n’est pas un attribut du champ de compétence d’une cour supérieure, car il s’agit d’une procédure de nature inquisitoire. Enquêter sur la conduite d’un juge ne relève pas d’une fonction judiciaire (paragraphe 118 et suivants);
- 3) Le CCM, en enquêtant sur la conduite d’un juge, assume une responsabilité en tant que titulaire d’un pouvoir public. Il doit donc rendre compte et, de ce fait, il n’est pas immunisé contre un bris à l’équité procédurale. Il est ainsi assujéti à une supervision. Un juge enquêté a le droit à une instance équitable (paragraphes 119–120);
- 4) Le pouvoir de surveillance que peut exercer la Cour fédérale est essentiel au respect de l’immovibilité des juges. Le Parlement n’est pas une institution qui peut être appelée à réexaminer les revendications que le juge puisse avoir à l’égard de l’enquête entreprise par le CCM (paragraphes 121–123).

[53] Ceci ne constitue qu’un résumé. La décision *Douglas* présente une étude approfondie de la question de la compétence de la Cour fédérale en matière de contrôle judiciaire du processus ainsi que des décisions du CCM. C’est avec justesse que le juge Mosley a conclu comme il l’a fait. Dans les sections suivantes, je me référerai aux motifs du juge Mosley et j’ajouterai mes propres propos.

VII. DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

[54] Je me référerai au premier paragraphe de l’article 99 de la LC 1867 à plusieurs reprises. Il se lit ainsi :

Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.)

Durée des fonctions des juges

99. (1) Sous réserve du paragraphe (2) du présent article, les juges des cours supérieures resteront en fonction

behaviour, but shall be removable by the Governor General on address of the Senate and House of Commons.

durant bonne conduite, mais ils pourront être révoqués par le gouverneur général sur une adresse du Sénat et de la Chambre des Communes.

[55] Similarly, sections 2, 18 and 18.1 of the FCA will feature heavily throughout these reasons. They read as follows:

[55] De même, les articles 2, 18 et 18.1 de la LCF figureront de façon importante tout au long de cette décision. Les voici :

Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7

Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7

Definitions

Définitions

2 (1) In this Act,

2 (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

...

[...]

federal board, commission or other tribunal means any body, person or persons having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament or by or under an order made pursuant to a prerogative of the Crown, other than the Tax Court of Canada or any of its judges, any such body constituted or established by or under a law of a province or any such person or persons appointed under or in accordance with a law of a province or under section 96 of the *Constitution Act, 1867*; (*office fédéral*)

office fédéral Conseil, bureau, commission ou autre organisme, ou personne ou groupe de personnes, ayant, exerçant ou censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale ou par une ordonnance prise en vertu d'une prerogative royale, à l'exclusion de la Cour canadienne de l'impôt et ses juges, d'un organisme constitué sous le régime d'une loi provinciale ou d'une personne ou d'un groupe de personnes nommées aux termes d'une loi provinciale ou de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. (*federal board, commission or other tribunal*)

...

[...]

Extraordinary remedies, federal tribunals

Recours extraordinaires : offices fédéraux

18 (1) Subject to section 28, the Federal Court has exclusive original jurisdiction

18 (1) Sous réserve de l'article 28, la Cour fédérale a compétence exclusive, en première instance, pour :

(a) to issue an injunction, *writ of certiorari*, *writ of prohibition*, *writ of mandamus* or *writ of quo warranto*, or grant declaratory relief, against any federal board, commission or other tribunal; and

a) décerner une injonction, un *bref de certiorari*, de *mandamus*, de prohibition ou de *quo warranto*, ou pour rendre un jugement déclaratoire contre tout office fédéral;

(b) to hear and determine any application or other proceeding for relief in the nature of relief contemplated by paragraph (a), including any proceeding brought against the Attorney General of Canada, to obtain relief against a federal board, commission or other tribunal.

b) connaître de toute demande de réparation de la nature visée par l'alinéa a), et notamment de toute procédure engagée contre le procureur général du Canada afin d'obtenir réparation de la part d'un office fédéral.

...

[...]

Application for judicial review

Demande de contrôle judiciaire

18.1 (1) An application for judicial review may be made by the Attorney General of Canada or by anyone directly affected by the matter in respect of which relief is sought.

18.1 (1) Une demande de contrôle judiciaire peut être présentée par le procureur général du Canada ou par quiconque est directement touché par l'objet de la demande.

...

[...]

Powers of Federal Court

(3) On an application for judicial review, the Federal Court may

(a) order a federal board, commission or other tribunal to do any act or thing it has unlawfully failed or refused to do or has unreasonably delayed in doing; or

(b) declare invalid or unlawful, or quash, set aside or set aside and refer back for determination in accordance with such directions as it considers to be appropriate, prohibit or restrain, a decision, order, act or proceeding of a federal board, commission or other tribunal.

Grounds of review

(4) The Federal Court may grant relief under subsection (3) if it is satisfied that the federal board, commission or other tribunal

(a) acted without jurisdiction, acted beyond its jurisdiction or refused to exercise its jurisdiction;

(b) failed to observe a principle of natural justice, procedural fairness or other procedure that it was required by law to observe;

(c) erred in law in making a decision or an order, whether or not the error appears on the face of the record;

(d) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it;

(e) acted, or failed to act, by reason of fraud or perjured evidence; or

(f) acted in any other way that was contrary to law.

[56] Finally, the most important provision in this case is subsection 63(4) of the JA. It reads as follows:

Judges Act, R.S.C., 1985, c. J-1

63 ...

Powers of Council or Inquiry Committee

(4) The Council or an Inquiry Committee in making an inquiry or investigation under this section shall be deemed to be a superior court and shall have

Pouvoirs de la Cour fédérale

(3) Sur présentation d'une demande de contrôle judiciaire, la Cour fédérale peut :

a) ordonner à l'office fédéral en cause d'accomplir tout acte qu'il a illégalement omis ou refusé d'accomplir ou dont il a retardé l'exécution de manière déraisonnable;

b) déclarer nul ou illégal, ou annuler, ou infirmer et renvoyer pour jugement conformément aux instructions qu'elle estime appropriées, ou prohiber ou encore restreindre toute décision, ordonnance, procédure ou tout autre acte de l'office fédéral.

Motifs

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

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.

[56] La disposition la plus importante en l'espèce s'avère être le paragraphe 63(4) de la LJ. Elle se lit de même :

Loi sur les juges, L.R.C. (1985), ch. J-1

63 [...]

Pouvoirs d'enquête

(4) Le Conseil ou le comité formé pour l'enquête est réputé constituer une juridiction supérieure; il a le pouvoir de :

(a) power to summon before it any person or witness and to require him or her to give evidence on oath, orally or in writing or on solemn affirmation if the person or witness is entitled to affirm in civil matters, and to produce such documents and evidence as it deems requisite to the full investigation of the matter into which it is inquiring; and

(b) the same power to enforce the attendance of any person or witness and to compel the person or witness to give evidence as is vested in any superior court of the province in which the inquiry or investigation is being conducted.

a) citer devant lui des témoins, les obliger à déposer verbalement ou par écrit sous la foi du serment — ou de l'affirmation solennelle dans les cas où elle est autorisée en matière civile — et à produire les documents et éléments de preuve qu'il estime nécessaires à une enquête approfondie;

b) contraindre les témoins à comparaître et à déposer, étant investi à cet égard des pouvoirs d'une juridiction supérieure de la province où l'enquête se déroule.

[57] The reader will also find in the annex sections 96 and 101 of the CA 1867, section 28 of the FCA, sections 59–60, 63–65 and 69–71 of the JA and sections 2 to 13 of the *Canadian Judicial Council Inquiries and Investigations By-laws, 2015*, SOR/2015-203 (By-laws). Contrary to what it had done in *Douglas*, the CJC filed no documents, policies or other records apart from a version of the By-laws that predated 2015.

[57] Le lecteur pourra également trouver en annexe les articles 96 et 101 de la LC 1867, l'article 28 de la LCF, les articles 59–60, 63–65 et 69–71 de la LJ, ainsi que les articles 2 à 13 du *Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature sur les enquêtes (2015)*, DORS/2015-203 (Règlement). Contrairement à ce qu'il avait fait dans l'affaire *Douglas*, le CCM n'a pas déposé d'autres documents, politiques ou autres sauf le règlement administratif antérieur à celui de 2015.

VIII. QUESTIONS OF LAW

[58] In this case, the Court must decide three principal issues:

- (1) Are the CJC and the IC federal boards, commissions or other tribunals as defined by the FCA?
- (2) Do paragraphs 63(4)(a) and (b) of the JA grant the CJC and the IC the status of a superior court, thereby placing them beyond the reach of judicial review?
- (3) Are the reports and findings of the CJC and the IC subject to judicial review by the Federal Court?

[59] I will now analyze these issues on the merits.

IX. ANALYSIS

[60] In this section, I will address each issue separately. I will begin with the issue involving the CJC's status as

VIII. QUESTIONS DE DROIT

[58] Dans le cadre de la présente affaire, la Cour doit trancher trois questions principales :

- 1) Le CCM et le CE sont-ils des offices fédéraux selon la définition de la LCF ?
- 2) Les alinéas 63(4)a) et b) de la LJ accordent-ils au CCM et au CE le statut de cour supérieure et en conséquence rendent-ils inapplicable à ces organismes le recours en demande de contrôle judiciaire ?
- 3) Les rapports et conclusions du CCM et du CE sont-ils assujettis au pouvoir de contrôle judiciaire de la Cour fédérale ?

[59] Je passe donc à l'analyse des questions au fond.

IX. ANALYSE

[60] Dans cette section, j'aborderai chaque question séparément. Je commence alors avec celle ayant trait au

a federal board, commission or other tribunal for the purposes of the FCA.

A. Are the CJC and the IC federal boards, commissions or other tribunals as defined by the FCA?

[61] I will deal with this issue in four parts. First, I will review the relevant legislation in order to properly identify the legislative framework in which this rather singular case is situated. Second, I will consider whether the composition of the CJC excludes it from the definition of a federal board, commission or other tribunal. Third, I will consider the test for identifying a federal board, commission or tribunal to determine whether the CJC satisfies it. Finally, I will ask myself whether the CJC flows from a source of constitutional power codified by an enactment of Parliament.

(1) Overview of the relevant legislation

[62] To properly address the issue before the Court, it is first of all necessary to review the JA and the By-laws, especially the provisions dealing with the CJC and the administration of federal judicial matters. This overview will contribute to a partial evaluation the CJC's argument that it constitutes a superior court and is therefore immune from the judicial review process set out in section 18 of the FCA.

[63] Part I of the JA deals with many subjects, all relating to the position of judges in Canada. It includes provisions relating to salaries (sections 9–24) and annuities (sections 42–48) as well as the description of a quadrennial inquiry procedure by the Judicial Compensation and Benefits Commission to review the compensation and benefits of both superior court judges and prothonotaries of the Federal Court (see section 26).

[64] This first part of the JA also includes an enumeration of the courts constituted by an enactment of Parliament under section 101 of the CA 1867, namely, the Supreme Court of Canada (Supreme Court), the Federal Court of Appeal, the Federal Court, the Court

statut du CCM en tant qu'office fédéral pour les fins de la LCF.

A. Le CCM et le CE sont-ils des offices fédéraux selon la définition de la LCF ?

[61] Pour traiter de cette question, je vais aborder quatre volets. En premier, je ferai un survol de la législation en jeu afin de bien cerner le cadre législatif dans lequel cette affaire assez singulière se place. En deuxième, j'aborderai la question à savoir si la composition du CCM ferait en sorte qu'il soit exclu de la définition d'office fédéral. En troisième, j'évaluerai les critères jurisprudentiels qui appuient la définition d'office fédéral afin de voir s'ils s'appliquent au CCM. En dernier, je me posera la question à savoir si le CCM découlerait d'une source de pouvoir constitutionnelle codifiée par une loi fédérale.

1) Survol de la législation pertinente

[62] Pour bien répondre à la question dont la cour est saisie, il est premièrement important de faire un survol de la LJ et du Règlement, en particulier les dispositions traitant du CCM et de l'administration des affaires judiciaires fédérales. Ce survol nous permettra ainsi d'évaluer en partie l'argument du CCM voulant qu'il soit de juridiction supérieure et, en conséquence, non assujéti à la procédure de contrôle judiciaire prévue à l'article 18 de la LCF.

[63] La LJ aborde en première partie plusieurs sujets, tous reliés à la position de juges au Canada. On y retrouve des dispositions concernant les salaires (articles 9–24) et les pensions (articles 42–48) ainsi que la description d'une procédure d'examen quadriennal par la Commission d'examen de la rémunération des juges fédéraux des traitements que peuvent recevoir tant les juges des cours supérieures que les protonotaires de la Cour fédérale (voir l'article 26).

[64] On y retrouve aussi dans cette première partie de la LJ l'énumération des cours constituées par une loi fédérale en vertu de l'article 101 de la LC 1867, soit la Cour suprême du Canada (Cour suprême), la Cour d'appel fédérale, la Cour fédérale, la Cour d'appel de la cour

Martial Appeal Court and the Tax Court of Canada (sections 9–11). Also included are the courts of appeal and superior courts of each Canadian province and territory created under section 96 of the CA 1867 (sections 12–22).

[65] Part II of the JA, entitled “Canadian Judicial Council”, contains a description the Council’s constitution and operation. The CJC includes the Chief Justice of Canada or his or her replacement, who acts as chairperson, and the chief justice and any senior associate chief justice and associate chief justice of each superior court or any branch or division thereof, (paragraphs 59(1)(a) and (b)). It also includes the senior judges of the Supreme Court of Yukon, the Supreme Court of the Northwest Territories and the Nunavut Court of Justice (paragraph 59(1)(c)), as well as the Chief Justice of the Court Martial Appeal Court of Canada (paragraph 59(1)(d)). Therefore, the CJC comprises not only chief justices appointed pursuant to section 96 of the CA 1867, but also all chief justices appointed pursuant to section 101 of the same statute.

[66] It is also set out in the JA that each member of the CJC may appoint a substitute member chosen from among the judges of that member’s court (subsection 59(4)). The Chief Justice of Canada may select not only from among sitting judges of the Supreme Court of Canada, but also from among retired judges of that Court. It is therefore possible for a former judge to become a member of the CJC to sit as chairperson in the absence of the Chief Justice of Canada.

[67] Note also that Parliament has given the CJC a dual mandate: (1) to improve the efficiency and quality of judicial service in the superior courts; and (2) to promote uniformity in the administration of justice in these courts (subsection 60(1) of the JA). The responsibility of inquiring into the conduct of judges falls within the purview of this mandate at two levels and is carried out though a power of inquiry set out under the heading, “Powers of Council” (subsection 60(2)). It should further be noted that the CJC’s mandate in subsection 60(1) of the JA includes no express mention of regulating or monitoring the conduct of judges or of supervising judicial ethics.

martiale du Canada et la Cour canadienne de l’impôt (articles 9-11). De plus, on y ajoute les cours d’appel et les cours supérieures de chaque province et territoire canadien créées en vertu de l’article 96 de la LC 1867 (articles 12–22).

[65] La deuxième partie de la LJ a pour titre le « Conseil canadien de la magistrature », où on y retrouve une description de sa constitution et son fonctionnement. Le CCM est constitué de membres, dont un président, le juge en chef du Canada ou son remplaçant, ainsi que les juges en chef, juges en chef associés, et juges en chef adjoints des juridictions supérieures ou de leurs sections ou de leurs chambres (alinéas 59(1)a) et b)). On y inclut également les juges principaux des cours suprêmes du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest et de la Cour de Justice du Nunavut (alinéa 59(1)c)), ainsi que le juge en chef de la Cour d’appel de la cour martiale du Canada (alinéa 59(1)d)). De ce fait, le CCM est constitué non seulement de juges en chef nommés conformément à l’article 96 de la LC 1867, mais aussi de tous les juges en chef nommés selon l’article 101 de cette même loi.

[66] Il est aussi prévu dans la LJ que chaque membre du CCM peut nommer un suppléant choisi parmi les juges du tribunal dont il fait partie (paragraphe 59(4)). Dans le cas du juge en chef du Canada, on prévoit qu’il peut aussi choisir un suppléant non seulement parmi les juges de la Cour suprême actuels, mais aussi parmi les juges à la retraite. Il est donc possible qu’un ancien juge devienne membre du CCM afin de le présider en l’absence du juge en chef du Canada.

[67] Notons aussi que le législateur a donné deux missions au CCM : 1) améliorer le fonctionnement des juridictions supérieures ainsi que la qualité de leurs services judiciaires; et 2) favoriser l’uniformité dans l’administration de la justice devant ces tribunaux (paragraphe 60(1) de la LJ). La responsabilité d’enquêter sur la conduite des juges s’inscrit alors dans le cadre de cette mission à deux niveaux, et s’accomplit par l’entremise d’un pouvoir d’enquête énoncé sous le titre des « Pouvoirs » (paragraphe 60(2)). Par ailleurs, soulignons qu’on n’y retrouve pas expressément mentionnée dans la mission du CCM au paragraphe 60(1) de la LJ celle de réglementer ou de surveiller la conduite des juges ni de s’occuper de la déontologie judiciaire.

[68] The power of inquiry is not limited to the judges of superior courts, but applies also to other persons appointed pursuant to an enactment of Parliament to hold office during good behaviour (see subsection 69(1) of the JA). The CJC therefore has the power to investigate not only superior court judges, but also other persons appointed to hold office during good behaviour, should such persons exist today. In any case, it is clear that, as set out in the JA, the power at issue does not apply exclusively to judges.

[69] Moreover, the power to investigate judges is described in the legislation. It is initiated by the filing of a complaint or a request for an inquiry directed against a judge of a superior court. The Minister or the attorney general of a province may also make such a request for removal for any reason: age or infirmity; having been guilty of misconduct; having failed in the due execution of the office; having been placed, by his or her conduct or otherwise, in a position incompatible with the due execution of the office (subsections 63(1) and 65(2) of the JA). This request for an inquiry requires the CJC to commence one. The CJC may also inquire into a judge's conduct following the filing of a complaint or allegation provided that it is supported by evidence (subsection 63(2)).

[70] If it chooses to commence an inquiry, the CJC selects the members who will make up the IC. The CJC recruits from among its members described above; however, the Minister may also designate barristers or advocates of at least ten years' standing at the bar of any province (see subsection 63(3) of the JA). It is common for the CJC to constitute an IC composed of two or three chief justices and one to two barristers or advocates. The By-laws indicate that the majority of members must be from the CJC (see subsection 3(1) of the By-laws).

[71] For the purpose of conducting an inquiry, the CJC or the IC is deemed to be a superior court with the power to summon witnesses, require them to give evidence on oath or solemn affirmation, and require them to produce documents. In particular, the JA stipulates that the CJC or IC has the powers vested in any superior court of the province in which the inquiry or investigation is being conducted (subsection 63(4) of the JA). Subsection 63(4)

[68] Le pouvoir d'enquête ne se limite pas simplement qu'aux juges des cours supérieures, mais s'applique aussi aux titulaires de postes nommés à titre inamovible aux termes d'une loi fédérale (voir paragraphe 69(1) de la LJ). Le CCM a ainsi le pouvoir d'enquête non seulement sur les juges des cours supérieures, mais aussi sur les titulaires nommés à titre inamovible, s'il y en a de nos jours. De toute façon, force est de constater qu'il ne s'agit pas en l'espèce d'un pouvoir qui s'applique exclusivement aux juges comme la LJ le prévoit.

[69] De surcroît, le pouvoir d'enquête sur les juges est décrit dans la loi. Il est initié par le dépôt d'une plainte ou d'une demande d'enquête dirigée contre un juge d'une cour supérieure. La ministre ou le procureur général d'une province peut aussi faire une telle demande de révocation pour tout motif : l'âge ou l'invalidité, manquement à l'honneur et à la dignité, manquement aux devoirs de sa charge ou encore situation d'incompatibilité imputable au juge ou à toute autre cause (paragraphe 63(1) et 65(2) de la LJ). Cette demande d'enquête oblige le CCM à instiguer une enquête. Le CCM peut aussi enquêter sur la conduite d'un juge suite au dépôt d'une plainte ou d'une accusation pourvue qu'elle soit justifiée (paragraphe 63(2)).

[70] Si l'on choisit d'enquêter, le CCM sélectionne alors les membres qui feront partie du CE. Le CCM recrute parmi ses membres décrits ci-haut; toutefois, la ministre peut y adjoindre des avocats ayant été membres du barreau d'une province pendant au moins dix ans (voir paragraphe 63(3) de la LJ). Il est commun pour le CCM de constituer un CE composé de deux ou trois juges en chef et d'un à deux avocats. Le Règlement indique que la majorité des membres doivent provenir du CCM (voir le paragraphe 3(1) du Règlement).

[71] Pour les fins de l'enquête, le CCM ou le CE est réputé constituer une juridiction supérieure qui a le pouvoir de citer des témoins, les obliger à déposer sous la foi du serment ou de l'affirmation solennelle, et à produire des documents. Notamment, la LJ stipule que le CCM ou le CE a les pouvoirs de la juridiction supérieure de la province où l'enquête se déroule (paragraphe 63(4) de la LJ). Le paragraphe 63(4) de la LJ sera analysé plus en

of the JA will be analyzed later in these reasons, as it is a cornerstone of the CJC's position.

[72] Moreover, the hearings may be held in private. However, hearings may be held in public if the Minister "requires" it (subsection 63(6) of the JA).

[73] The IC is required to inform the judge under inquiry about the subject-matter of the inquiry and the time and place of any hearing and to afford the judge an opportunity, in person or by counsel, to be heard, to cross-examine witnesses and adduce evidence on his or her own behalf (section 64 of the JA). The CJC may also, for the purpose of the inquiry, engage the services of counsel to assist it (section 62 of the JA).

[74] The JA does not accord any status to the Minister of Justice or the attorney general who files the complaint or to the complainant who signed the complaint or allegations. It is the IC and the initial Review Panel that define the allegations and proceed with an independent inquiry. More specifically, it is the IC that chooses the witnesses and identifies and produces such documents and evidence as it deems "requisite to the full investigation of the matter" (see paragraph 63(4)(a) of the JA). The judge under inquiry may cross-examine, adduce evidence and make the appropriate submissions. Counsel for the IC may also make any submissions he or she considers appropriate.

[75] Next, the IC submits a report to the CJC, and a copy is provided to the judge under inquiry for comment (see section 8 of the By-laws). The judge may make a written submission to the CJC regarding the report (subsection 9(1) of the By-laws). The CJC then considers the report and any submissions made by the judge (section 11 of the By-laws). The CJC may also seek clarification from the IC or refer all or part of the matter back to it with directions (section 12 of the By-laws). Finally, as long as a majority of the CJC members reach a finding, the CJC reports its conclusions to the Minister as to whether it recommends that the judge be removed from office (section 65 of the JA; section 13 of the By-laws).

aval dans les présents motifs, car il s'agit de l'une des pierres angulaires de la thèse du CCM.

[72] Qui plus est, les auditions peuvent se tenir à huis clos. Toutefois, la ministre peut obliger que les auditions aient lieu publiquement par moyen d'un « ordre » (paragraphe 63(6) de la LJ).

[73] Le CE a l'obligation d'informer le juge enquêté de l'objet de l'enquête, de la date et du lieu des auditions, et de la possibilité de se faire entendre, de contre-interroger les témoins et de présenter tous les éléments de preuve utiles à sa décharge, personnellement ou par procureur (article 64 de la LJ). Le CCM peut aussi, pour les fins de l'enquête, retenir des services d'avocats pour l'assister (article 62 de la LJ).

[74] La LJ ne reconnaît aucun statut au ministre de la Justice ou au procureur général qui dépose la plainte ou encore au plaignant signataire de la plainte ou de l'accusation. Ce sont le CE ainsi que le comité d'examen initial qui définissent des accusations faites et qui procèdent en menant l'enquête de façon indépendante. Plus précisément, c'est le CE qui choisit les témoins et qui détermine et produit les documents et les éléments de preuve qu'il estime « nécessaires à une enquête approfondie » (voir l'alinéa 63(4)a) de la LJ). Par la suite, le juge enquêté peut contre-interroger, présenter sa preuve et faire les représentations appropriées. L'avocat du CE pourra aussi faire les représentations qu'il croit bon.

[75] Par la suite, le CE fait rapport au CCM et une copie est remise au juge enquêté afin d'obtenir ses commentaires (voir l'article 8 du Règlement). Le juge peut présenter des observations écrites au CCM au sujet du rapport (paragraphe 9(1) du Règlement). Le CCM étudie ensuite le rapport et les soumissions du juge enquêté (article 11 du Règlement). Le CCM peut aussi exiger du CE des éclaircissements ou encore un complément d'enquête (article 12 du Règlement). Finalement, pourvu que la majorité des membres du CCM se prononce, le CCM présente au ministre un rapport de ses conclusions quant à la recommandation de révocation du juge (article 65 de la LJ; article 13 du Règlement).

[76] Additionally, the JA and the By-laws contain neither a provision providing for an appeal of the CJC's report nor a privative clause. It should also be noted that the report submitted to the Minister sets out the CJC's conclusions. However, it is not a judgment. The final authority to remove a judge from office rests with the House of Commons, the Senate and the Governor in Council (section 71 of the JA).

[77] Part III of the JA deals with the administration of federal judicial affairs. It creates the position of Commissioner for Federal Judicial Affairs (Commissioner), who is appointed by the Governor in Council, upon recommendation by the Minister, after consultation with the CJC or with the committee named by the CJC for the purpose of evaluating the candidates. The Commissioner has the rank and status of a deputy head of the Department of Justice and acts under the authority of the Minister. However, the Commissioner and his or her office are separate from the Department of Justice (sections 72, 73, 74 of the JA). The Commissioner, under the authority of the Minister, performs the duties and functions assigned in Part I: salaries, annuities, adjustments, insurance, travel allowances, incidental expenditures, etc. Moreover, the Commissioner is responsible for establishing the CJC's budget and making administrative arrangements for the CJC's requirements with respect to staffing, services, premises and equipment. This must be done while taking into account that these delegated duties and functions do not form part of the duties and functions assigned to the Minister by the *Department of Justice Act*, R.S.C., 1985, c. J-2 (subsection 74(2) of the JA). The CJC noted in its submissions that there are internal policies and procedures to ensure that everything is done independently of the Department of Justice.

[78] This overview of the JA and By-laws leads me to make the following observations: (1) there is a list of superior courts in Part I of the JA (in which the CJC does not appear); (2) the members of the CJC and its IC are judges of courts created under sections 96 and 101 of the CA 1867, as well as barristers and advocates of a Canadian bar; (3) the chairperson of the CJC may, in fact, be a retired judge appointed as a substitute for the Chief Justice of Canada; (4) the CJC's mission is

[76] En outre, je précise que la LJ et le Règlement ne prévoient pas de disposition d'appel du rapport du CCM ni de clause privative. Par ailleurs, notons aussi que le rapport remis à la ministre étaye les conclusions du CCM. Cependant, il ne s'agit pas d'un jugement. La décision finale en matière de révocation d'un juge appartient à la Chambre des communes, au Sénat et au gouverneur en conseil (article 71 de la LJ).

[77] La troisième partie de la LJ traite de l'administration des affaires judiciaires fédérales. On y crée le poste de commissaire à la magistrature fédérale (commissaire) qui est nommé par le gouverneur en conseil sur recommandation de la ministre après consultation avec le CCM ou encore après consultation du comité du CCM constitué pour évaluer les candidats. Le commissaire a rang et statut d'administrateur général du ministère de la Justice, et il agit sous l'autorité de la ministre. Toutefois, le commissaire et son bureau sont distincts du ministère de la Justice (articles 72, 73 et 74 de la LJ). Le commissaire, sous l'autorité de la ministre, s'occupe des tâches dévolues dans la première partie : les salaires, les pensions, les ajustements, l'assurance, les indemnités de déplacement, les faux frais, etc. En plus, le commissaire a la responsabilité d'établir le budget du CCM ainsi que de prendre les mesures d'ordre administratif pour doter le CCM en personnel, services, locaux et matériel. Il doit le faire en tenant compte que ces attributions déléguées ne font pas partie de celles octroyées à la ministre par la *Loi sur le ministère de la Justice*, L.R.C. (1985), ch. J-2 (paragraphe 74(2) de la LJ). Comme il fut mentionné lors des plaidoiries par le CCM, il existerait des politiques et procédures internes pour assurer que le tout se fasse de façon indépendante du ministère de la Justice.

[78] Ce survol de la LJ et du Règlement me permet de formuler les observations suivantes : 1) on trouve une liste des juridictions supérieures dans la première partie de la Loi (le CCM n'y figure pas); 2) le CCM et son CE sont constitués de juges de cours relevant des articles 96 et 101 de la LC 1867, ainsi que d'avocats d'un barreau canadien; 3) le président du CCM peut, en fait, être un juge à la retraite nommé à titre de suppléant pour le juge en chef du Canada; 4) la mission du CCM est

to improve the operation of the judiciary and promote justice; and (5) the CJC may inquire into the conduct of judges, and it is granted special powers for this purpose. These observations will be relevant to the analysis that follows.

- (2) Does the CJC’s membership exclude it from the definition of a federal board, commission or other tribunal?

[79] First, nowhere in the legislation, including the CA 1867, can I find any connection, reference or comment that would allow me to accept the CJC’s argument to the effect that it is not a federal board, commission or other tribunal because it is partially constituted of a group of individuals appointed pursuant to section 96 of the CA 1867. Indeed, despite the inclusion of the phrase “deemed to be a superior court” in subsection 63(4) of the JA—on which the CJC relies very heavily—the overview of the legislation and the observations arising from it clearly demonstrate the opposite.

[80] Let us begin with the wording of the statute. According to the FCA, a “federal board, commission or other tribunal” is defined as “any body, person or persons having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament ... other than ... any such person or persons appointed under or in accordance with a law of a province or under section 96 of the *Constitution Act, 1867*”. In the French version, the word “*conseil*” is not only an integral part of the definition of “*office fédéral*” set out in the FCA, it is the very first word. That being said, the English version makes no reference to the word “council”.

[81] As for the CJC, it is made up of chief justices appointed by the Governor in Council under either section 96 or section 101 of the CA 1867. In addition, the CJC is granted a power of inquiry into the conduct of judges by the JA, which, it should be recalled, is not a constitutional statute. This indicates that the power belongs to the CJC as an institution, rather than to the chief justices individually on the basis of their status as judges. This fits well with the CJC’s own description of its powers of inquiry. In a report submitted by the CJC in March

d’améliorer le fonctionnement de l’appareil judiciaire et de faire promouvoir la justice; et 5) le CCM peut enquêter sur la conduite des juges et des pouvoirs spéciaux lui sont dévolus à cette fin. Ces observations seront d’un intérêt particulier dans l’analyse qui suivra.

- 2) Est-ce que la composition du CCM exclut celui-ci de la définition d’office fédéral?

[79] De prime abord, je ne retrouve nulle part dans la législation, y inclus dans la LC 1867, de lien, de référence ou de mention pouvant me permettre de donner gain de cause à l’argument du CCM voulant qu’il soit exclu de la définition d’office fédéral puisque qu’il est partiellement constitué d’un groupe de personnes nommées aux termes de l’article 96 de la LC 1867. En effet, malgré l’inclusion de la phrase « réputé constituer une juridiction supérieure » au paragraphe 63(4) de la LJ — sur quoi le CCM met un très fort accent —, le survol de la législation et les constatations que j’en fais démontreront clairement l’opposé.

[80] D’emblée, regardons ce que dit la loi. Selon la LCF, un « office fédéral » est défini en tant que « conseil, bureau, commission ou autre organisme, ou personne ou groupe de personnes, ayant, exerçant ou censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale [...] à l’exclusion [...] d’une personne ou d’un groupe de personnes nommées aux termes d’une loi provinciale ou de l’article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867* » (je souligne). En effet, le mot « conseil » ne fait pas uniquement partie intégrante de la définition d’office fédéral stipulée par la LCF, mais en est le tout premier mot. Toutefois, la version anglaise ne fait pas référence à « *council* ».

[81] Quant au CCM, il est formé de juges en chef nommés soit par l’entremise de l’article 96 ou de l’article 101 de la LC 1867 par le gouverneur en conseil. En outre, le CCM se voit attribuer le pouvoir d’enquête sur la conduite des juges par la LJ qui, rappelons-le, n’est pas une loi constitutionnelle. Force est de constater que ce pouvoir appartient au CCM au tant qu’institution, non aux juges en chef individuellement à même leur statut de juge. Ceci s’accorde bien avec ce que le CCM a lui-même décrit à l’égard de ses pouvoirs d’enquête. Dans

2014, it states that the JA grants powers of inquiry to “[t]he full CJC itself” and, further down, that “the full CJC must report its conclusions to the Minister of Justice and may recommend that a judge be removed from office” (emphasis added; [footnote omitted]) (Canada, *Review of the Judicial Conduct Process of the Canadian Judicial Council: Background Paper*, Ottawa, Canadian Judicial Council, 2014 (CJC Report), at page 47). It is therefore the CJC, as a body or institution, that reports to the Minister; the judges are simply members of that institution (see subsection 63(4) of the JA).

[82] Finally, there is no basis on which I am able to present this power of inquiry as an attribute of the powers of superior court judges appointed under section 96 of the CA 1867. It is simply not the case. On the contrary, the CJC’s power of inquiry is the same as the one set out in the IA. Just like a commissioner appointed under the IA, the CJC and its members constitute a “federal board, commission or other tribunal”. This strikes me as evident: it is not in their capacity as judges that the members of the CJC sit. It is the CJC’s enabling act that authorizes it to submit a report and recommendations to the Minister. Nobody in this context is rendering judgments as is done in the superior courts.

[83] The CJC’s position that it not only has superior jurisdiction, but that it is a superior court (as indicated by its memorandum of fact and law, at paragraph 7) is all the more surprising given an analysis contained in the CJC Report. In its own report, the CJC writes that the investigative powers granted to the CJC “are similar to those of a commissioner of inquiry under the *Inquiries Act*” (CJC Report, at page 47 [footnote omitted]; see also sections 4–5 of the IA). This also follows from the following passage in the CJC Report: “the CJC’s judicial conduct review process is inquisitorial” and “investigative” (emphasis added) (CJC Report, at pages 14 and 47). In agreement with the Federal Court of Appeal’s findings in *Gagliano v. Gomery*, 2011 FCA 217, 336 D.L.R. (4th) 216 (*Gagliano*), the CJC Report describes the members of the CJC, the “actors involved in the judicial conduct review process”, as “investigators [who] may

un rapport déposé par le CCM en mars 2014, on lit que la LJ confère les pouvoirs d’enquête « à l’ensemble du CCM lui-même » et, plus en amont, que « l’ensemble du CCM présente au ministre de la Justice un rapport sur ses conclusions et il peut recommander la révocation du juge » (je souligne [note en bas de page omise]) (Canada, *Examen du processus de la conduite judiciaire par le Conseil canadien de la magistrature : document de travail*, Ottawa, Conseil canadien de la magistrature, 2014 (Rapport du CCM), à la page 51). C’est alors le CCM, en tant qu’organisme ou institution, qui rend un rapport à la ministre; les juges qui en font partie n’en sont que des membres (voir le paragraphe 63(4) de la LJ).

[82] Enfin, rien d’autre ne pourrait me permettre d’afficher ce pouvoir d’enquête comme étant un attribut des pouvoirs des juges de cour supérieure nommés selon l’article 96 de la LC 1867. Ce n’est tout simplement pas le cas. Au contraire, le pouvoir d’enquête duquel le CCM jouit est le même que celui prévu par la LE. Au même titre qu’un commissaire nommé en vertu de la LE, le CCM et ses membres constituent un « office fédéral ». Cela me paraît pourtant évident : ce n’est pas en leur qualité de juge que les membres du CCM siègent. C’est la loi habilitante du CCM qui lui permet de rendre un rapport et de déposer une recommandation au ministre. Personne ne rend ici de jugement comme le font les cours supérieures.

[83] La thèse du CCM voulant qu’il soit non seulement de juridiction supérieure, mais une cour supérieure (comme l’indique leur mémoire des faits et du droit au paragraphe 7) est d’autant plus surprenante à la lumière d’une analyse qu’on trouve dans le Rapport du CCM. Effectivement, le CCM écrit que les pouvoirs d’enquête attribués au CCM « sont semblables à ceux dont dispose une commission d’enquête en vertu de la *Loi sur les enquêtes* » (Rapport du CCM, à la page 51; [note en bas de page omise]; voir aussi les articles 4 et 5 de la LE). Il en découle aussi d’une lecture du Rapport du CCM que le « processus d’examen de la conduite des juges du CCM est de nature inquisitoire » et « de nature investigatrice » (je souligne) (Rapport du CCM, aux pages 15 et 50). À l’instar de ce que la Cour d’appel fédérale a conclu dans l’affaire *Gagliano c. Gomery*, 2011 CAF 217 (*Gagliano*), le Rapport du CCM décrit les membres du CCM, les

be allowed to participate more actively in the presentation of the evidence than would be permissible in judicial or quasi-judicial settings” (CJC Report, at pages 16 and 17; see also *Gagliano*, at paragraph 22). As noted by the Federal Court of Appeal, the role of an investigator differs from the role of an adjudicator (*Gagliano*, at paragraph 21). This investigative power granted to the members of the CJC certainly does not arise from section 96 of the CA 1867, nor is it grounded in the role played by a judge in a court of law, where he or she presides over an adversarial process.

[84] It also bears noting that judges sit on the CJC in their capacity as chief justices, a role that is administrative in nature, rather than as judges drawing their powers from section 96 of the CA 1867. As Justice Gonthier of the Supreme Court wrote in *Ruffo v. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 S.C.R. 267 (*Ruffo*), chief justices are given their judicial ethics role through provincial and territorial legislation rather than through constitutional texts (*Ruffo*, at paragraph 52). It is therefore this duty to promote respect for judicial ethics that authorizes them to sit on the CJC. This observation by Justice Gonthier can equally be applied to the JA insofar as it confers upon the CJC the power to investigate judicial conduct.

[85] In addition, the administrative nature of the role of the chief justices sitting on the CJC is demonstrated by their status as “member”, granted by subsection 59(4) of the JA and their ability to appoint a substitute. Indeed, the administrative appointment to the office of “chief justice” is not equivalent to an appointment to the position of superior court judge, which is made by the Governor General under section 96 of the CA 1867. A chief justice is generally appointed by the Governor General in Council (see the *Courts of Justice Act*, CQLR, c. T-16, sections 6, 22; FCA, sections 5, 5.1). We already know that each member of the CJC may appoint a substitute, and that the Chief Justice of Canada may even choose one from among the former judges of the Supreme Court.

« acteurs du processus d’examen de la conduite des juges », comme des « enquêteurs [qui] peuvent participer plus activement à la présentation de la preuve qu’ils ne le pourraient dans un contexte judiciaire ou quasi judiciaire » (Rapport du CCM, à la page 18; voir aussi *Gagliano*, au paragraphe 22). Comme la Cour d’appel fédérale l’a souligné, un tel rôle d’enquêteur est différent de celui d’adjudicateur (*Gagliano*, au paragraphe 21). Ce pouvoir d’enquête dont les membres du CCM bénéficient ne relève aucunement de l’article 96 de la LC 1867 ni ne s’apparente au rôle que le juge peut jouer dans une cour de justice, où il préside un processus contradictoire.

[84] Rappelons aussi que les juges siègent au CCM en leur qualité de juge en chef, un rôle qui est de nature administrative, et non en tant que juge tirant son pouvoir de l’article 96 de la LC 1867. Comme l’explique le juge Gonthier de la Cour suprême dans l’arrêt *Ruffo c. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 R.C.S. 267 (*Ruffo*), les juges en chef se voient confiés leur rôle en matière de déontologie judiciaire par la législation, tant à l’échelle provinciale et territoriale, et non pas par les textes constitutionnels (*Ruffo*, au paragraphe 52). C’est donc ce devoir de faire promouvoir le respect de la déontologie judiciaire qui leur permet de siéger au CCM. Cette même constatation du juge Gonthier peut aussi s’appliquer à la LJ lorsqu’elle octroie au CCM le pouvoir d’enquêter sur la conduite des juges.

[85] De surcroît, le caractère administratif du rôle des juges en chef siégeant au CCM est démontré par leur statut de « membre » que leur confère le paragraphe 59(4) de la LJ et par leur faculté à nommer un remplaçant. Or, la nomination administrative qu’est l’office du « juge en chef » n’équivaut pas à la nomination à titre de juge d’une cour supérieure, laquelle se fait par le gouverneur général en vertu de l’article 96 de la LC 1867. La nomination à titre de juge en chef se fait généralement par le gouverneur général en conseil (voir *Loi sur les tribunaux judiciaires*, RLRQ, ch. T-16, articles 6 et 22; LCF, articles 5 et 5.1). Nous savons déjà que chaque membre du CCM peut y nommer un suppléant, le juge en chef du Canada pouvant même en choisir un parmi les anciens juges de la Cour suprême.

[86] This represents a significant contrast: a judge exercising genuine judicial functions cannot appoint a “substitute”, as he or she may do when sitting as a member of the CJC, because of the personal nature of the judge’s office. In the words of Luc Huppé, currently a judge of the Court of Québec, [TRANSLATION] “the authority vested in the judge is attached to his or her person; it is *intuitu personae*. Judges are selected on the basis of their personal characteristics” (Luc Huppé, *Le régime juridique du pouvoir judiciaire*, Montréal: Wilson & Lafleur, 2000, at page 84). Therefore, the [TRANSLATION] “personal nature of the judge’s office means that its exercise cannot be delegated” (emphasis added) (Huppé, at page 84).

[87] This conclusion conflicts with the CJC’s claims to the effect that the decision in *Minister of Indian Affairs and Northern Development v. Ranville et al.*, [1982] 2 S.C.R. 518 (*Ranville*), supports its position that its investigative power is equivalent to that of a judge appointed under section 96 of the CA 1867. Clearly, I do not share the CJC’s opinion regarding the principles that may be drawn from *Ranville*. The provision at issue in that decision, subsection 9(4) of the *Indian Act*, R.S.C. 1970, c. I-6, stated that the “judge of the Supreme Court, Superior Court, county or district court, as the case may be, shall inquire into the correctness of the Registrar’s decision, and for such purposes may exercise all of the powers of a commissioner under Part I of the *Inquiries Act*” (*Ranville*, at page 522). Thus, the judges appointed were required to investigate and render their decisions themselves. However, in this case, it is not the chief justices who investigate, but rather the CJC and its IC as a body. Justice Dickson, then a puisne judge and writing for the majority, considered the matter as follows at pages 524 and 525 of *Ranville*:

The introduction of the concept of *persona designata* has the effect of cutting down the exclusionary language of s. 2(g) of the *Federal Court Act* and, as the Chief Justice has noted in *Herman* is responsible for the futile “interpretative exercises” into which the courts have been dragged. In attempting to catch s. 96 judges under the first part of the s. 2(g) definition by characterizing them as *persona designata* counsel are distorting the

[86] Un contraste important s’impose ici : un juge exerçant de véritables fonctions judiciaires ne peut nommer de « remplaçant », comme il est possible de le faire lorsqu’il ou elle siège comme membre du CCM, en raison du caractère personnel de la charge de juge. Comme l’a écrit Luc Huppé, maintenant juge de la Cour du Québec, « [l]a charge dont le juge est investi est attachée à sa personne, elle est *intuitu personae*. C’est en fonction de ses caractéristiques personnelles que le juge est choisi » (Luc Huppé, *Le régime juridique du pouvoir judiciaire*, Montréal : Wilson & Lafleur, 2000, à la page 84). Or, le « caractère personnel de la charge de juge fait en sorte que celui-ci ne peut en déléguer l’exercice » (je souligne) (Huppé, à la page 84).

[87] Cette conclusion se heurte contre les prétentions du CCM voulant que l’affaire *Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien c. Ranville et autre*, [1982] 2 R.C.S. 518 (*Ranville*), vienne appuyer la thèse que son pouvoir d’enquête équivaut à celui du juge nommé conformément à l’article 96 de la LC 1867. Évidemment, je ne partage pas l’avis du CCM quant aux principes que nous pouvons tirer de l’arrêt *Ranville*. La disposition en jeu dans cette décision, en l’occurrence le paragraphe 9(4) la *Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1970, ch. I-6, prévoyait que « [l]e juge de la Cour suprême, de la Cour supérieure, de la Cour de comté ou de district, selon le cas, doit enquêter sur la justesse de la décision du registraire, et, à ces fins, peut exercer tous les pouvoirs d’un commissaire en vertu de la Partie I de la *Loi sur les enquêtes* » (*Ranville*, à la page 522). Ainsi, les juges nommés étaient là appelés à enquêter et rendre leurs décisions en leur personne. Cependant, dans l’affaire qui nous occupe en l’instance, ce ne sont pas les juges en chef qui enquêtent, mais bel et bien le CCM et son CE en tant qu’organisme. De fait, le juge Dickson, alors juge puîné et écrivant pour la majorité du banc, s’exprimait ainsi aux pages 524 et 525 de l’arrêt *Ranville* :

L’introduction du concept de *persona designata* a eu pour effet d’apporter une restriction à l’exclusion que contient le par. 2g) de la *Loi sur la Cour fédérale* et, comme l’a fait remarquer le Juge en chef dans l’arrêt *Herman*, elle est à l’origine des « exercices d’interprétation » futiles que les cours se sont vu imposer. Par leur tentative d’appliquer la première partie de la définition qui se trouve au par. 2g) aux juges visés à l’art. 96 en les

plain meaning of the section and obscuring its purpose. As I stated in *Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 S.C.R. 495 (at p. 509):

A judge does not become a *persona designata* merely through the exercise of powers conferred by a statute other than the provincial *Judicature Act* or its counterpart. Given its widest sweep, s. 28 could make subject to review by the Federal Court of Appeal, decisions or orders of provincial federally-appointed judges, pursuant to such federal enactments as the *Criminal Code*, the *Divorce Act* or the *Bills of Exchange Act*. That could not have been intended.

It would seem to have been the will of Parliament, in enacting the concluding words of the relevant paragraph of s. 2 of the *Federal Court Act*, that ordinarily the acts of federally-appointed provincial judges, pursuant to authority given to them by federal statutes, will not be subject to supervision by the Federal Court of Appeal. [Emphasis added.]

[88] Of course, in this case, the chief justices do not become *persona designata* to carry out their duties when participating in the power to investigate judicial conduct, a notion that the Supreme Court has confined to “the most exceptional circumstances” (*Ranville*, at page 525). In any case, relying on the notion of *persona designata* as described in *Ranville* points to a false characterization of what is at issue before this Court: this case is not about judges presiding over proceedings as individuals assuming a somewhat judicial role or as *personae designatae*. Instead, we are dealing with members of a single collectivity who, acting together as an institution, submit a report and conclusions. Within the CJC, the judges and other members become part of this collective identity when undertaking an inquiry. The identity of the CJC is separate from that of its components.

[89] In other words, it is the CJC and the IC in particular that have the investigative powers, not the chief justices individually. There must be a quorum of 17 chief justices, and decisions are made on a majority basis. Moreover, the investigative power goes beyond the

qualifiant de *persona designata*, les avocats déforment le sens manifeste de l’article et le détournent de son objet. Je répète ce que j’ai dit dans l’arrêt *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495 (à la p. 509) :

Un juge ne devient pas *persona designata* du simple fait qu’il exerce des pouvoirs conférés par une loi autre que la loi provinciale régissant la magistrature ou son équivalent. Si l’on donnait à l’art. 28 la portée la plus large, les décisions ou ordonnances de juges provinciaux nommés par le fédéral, rendues conformément à des lois fédérales comme le *Code criminel*, la *Loi sur le divorce* ou la *Loi sur les lettres de change*, seraient soumises à l’examen de la Cour d’appel fédérale. Ce ne peut être le but de cet article.

Il semble qu’en édictant les derniers mots de l’alinéa pertinent de l’art. 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*, le Parlement ait voulu qu’ordinairement, les actes des juges provinciaux nommés par le fédéral, conformément aux pouvoirs qui leur sont conférés par des lois fédérales, soient soustraits au pouvoir de surveillance de la Cour d’appel fédérale. [Je souligne.]

[88] Certes, pour l’affaire qui nous occupe, les juges en chef ne deviennent pas *persona designata* pour accomplir leur devoir lorsqu’ils participent au pouvoir d’enquête sur la conduite des juges, une circonstance que la Cour suprême a par ailleurs qualifiée « [d]es plus exceptionnelles » (*Ranville*, à la page 525). Mais, de toute façon, soulever le concept de *persona designata* par le biais de l’arrêt *Ranville* invite une fausse qualification de l’enjeu dont la Cour est à présent saisie : on ne parle pas en l’instance de juges présidant une procédure quelconque en tant que personnes assumant un rôle quelque peu judiciaire ou en tant que *personae designatae*. On a plutôt affaire à des membres solidaires d’une collectivité qui, à titre d’organisme, rendent un rapport et une conclusion. Au sein du CCM, les juges et autres membres se confondent à cette identité collective en entreprenant une enquête. Le CCM a une identité séparée de ses parties composantes.

[89] Dit autrement, c’est le CCM et le CE en particulier qui ont le pouvoir d’enquête, et non les juges en chef individuellement. Il doit y avoir quorum de dix-sept juges en chef et les décisions se prennent à la majorité. Qui plus est, le pouvoir d’enquête outrepassé les

recognized functions of a superior court. It also bears repeating that the IC investigates the conduct of a judge: with the Review Panel, it decides on the allegations, the witnesses and the documents to be produced, it hears the judge whose conduct is subject to review, and it receives the judge's evidence and submissions. According to the legislation, the Minister of Justice of Canada and the attorney general of the complainant's province are not recognized as parties to the inquiry. After reviewing the IC's report, the CJC next reports its conclusions and submits a recommendation; at no time does the CJC render a decision regarding the potential removal of the judge under inquiry. With this in mind, I can only conclude that the power to investigate and the power to submit a report belong to the CJC and not to the chief justices individually. This is contrary to the situation in *Ranville*.

[90] All of the elements of the analysis above point inexorably to one conclusion: the chief justices and their substitutes (including former judges), as well as judges appointed under section 101 of the CA 1867 and members of the bar of at least ten years' standing, sit on the CJC and the IC as members of the council, a federal institution, on which they exercise investigative functions. In the 2014 CJC Report, the CJC itself describes the members of the CJC and the IC as "actors involved in the judicial conduct review process" and "investigators". In such a case, section 96 of the CA 1867 does not apply.

[91] Conversely, the FCA does apply in this case, despite the CJC's claims that it is excluded from the definition of a federal board, commission or other tribunal. Among the bodies excluded by section 2 of the FCA are the Tax Court of Canada and its judges, any body constituted or established by or under a law of a province or any person or persons appointed under or in accordance with a law of a province or under section 96 of the CA 1867. Had Parliament wished to exclude the CJC from the definition of a federal board, commission or other tribunal, it would have done so, as it did with the Tax Court of Canada. I can only adopt in full Justice Mosley's reasons, as he expressed them in *Douglas*, where he wrote the following [at paragraph 82]:

fonctions reconnues d'une cour supérieure. Et, répétons, le CE enquête sur la conduite d'un juge : avec le Comité d'examen, il décide sur les allégations, les témoins et les documents à produire, et il entend le juge enquêté, reçoit sa preuve et reçoit ses représentations. Le ministre de la Justice du Canada et le procureur général de la province du plaignant ne sont pas des parties reconnues à l'enquête selon la loi. Suite à l'étude du rapport du CE, le CCM rend ensuite un rapport expliquant ses conclusions et, de ce fait, dépose une recommandation; aucune décision n'est prise ni rendue par le CCM sur le sort du juge enquêté. Ayant égard à ces faits, je ne peux que constater que le pouvoir d'enquête et le pouvoir de rendre un rapport appartient au CCM et non aux juges en chef individuellement. Ceci est contraire à la situation qui prévalait dans l'affaire *Ranville*.

[90] Tous les éléments de l'analyse ci-haut appellent incontestablement à une conclusion : les juges en chef et leur suppléant (incluant d'anciens juges), ainsi que des juges nommés en vertu de l'article 101 de la LC 1867 et des membres du barreau ayant dix ans de pratique, siègent au CCM et CE en tant que membres d'un conseil, une institution fédérale, où ils entreprennent des fonctions d'enquêteurs. Dans le Rapport du CCM en 2014, le CCM lui-même décrit les membres du CCM et du CE comme étant « des acteurs du processus d'examen de la conduite des juges » et comme des « enquêteurs ». Dans un tel cas, l'article 96 de la LC 1867 ne s'applique pas.

[91] Inversement, la LCF s'applique en l'espèce, et ce, malgré les prétentions du CCM voulant qu'il fasse partie des exceptions prévues à la définition d'office fédéral. Parmi les exceptions à l'article 2 de la LCF, on y retrouve l'exclusion de la Cour canadienne de l'impôt et de ses juges, un organisme créé par une loi provinciale, ou encore une personne ou un groupe nommé aux termes d'une loi d'une province ou de l'article 96 de la LC 1867. Si le Parlement avait voulu exclure le CCM de la définition d'office fédéral, il l'aurait fait comme il l'a fait avec la Cour canadienne de l'impôt. Je ne peux que souscrire entièrement aux motifs du juge Mosley, comme ils sont exprimés dans la décision *Douglas*, où il dit [au paragraphe 82] :

... Neither the CJC nor its Inquiry Committees are among the persons or bodies expressly excluded from the scope of the definition in section 2 of the *Federal Courts Act*. The individual members of those bodies do not carry out their assigned function as judges appointed under section 96 of the *Constitution Act, 1867* ... and do not therefore fall within the specific exclusion of section 96 judges in the definition. The fact that the CJC bodies are comprised of persons who are, for the most part, section 96 judges does not alter the status of these bodies. They exist as statutory entities solely because they were created by the *Judges Act* and not because of any inherent jurisdiction related to the judicial status of the members. [Emphasis added.]

[92] Like Justice Mosley, I find that the CJC, the IC and their members do not constitute a group whose authority and jurisdiction are grounded in section 96 of the CA 1867. Therefore, the CJC does not fall within the exceptions set out in section 2 of the FCA.

- (3) What is the test for determining whether a body is a federal board, commission or other tribunal, and do the CJC and the IC satisfy this test?

[93] A brief review of the legislative and jurisprudential history of the FCA also supports my conclusion that the CJC is not excluded from the list of federal institutions subject to judicial review by this Court.

[94] Since the early 1970s, section 18 of the FCA has given the Federal Court exclusive superintending and reforming power over federal public bodies. Historically, this power belonged to the provincial superior courts. Before this statute was adopted, administrative tribunals across Canada were subject to multiple supervision, with a lack of consistent jurisprudence and application. The then Minister of Justice Canada, the Right Honourable John Turner (who later became Prime Minister), sponsored the legislation. Within this new court, the “Federal Court of Canada”, established pursuant to section 101 of the CA 1867 and made up of a Trial Division and Appeal Division, he centralized jurisdiction over the judicial

[...] Ni le Conseil ni ses comités d’enquête ne font partie des personnes ou des organismes expressément exclus de la portée de la définition qui figure à l’article 2 de la *Loi sur les Cours fédérales*. Les membres du Conseil et du comité ne remplissent pas les fonctions qui leur ont été dévolues à titre de juges nommés en vertu de l’article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867* [...] et ils ne sont donc pas visés par l’exclusion expresse des juges nommés en vertu de l’article 96 qui est prévue dans la définition. Le fait que les organismes du Conseil soient composés de personnes qui, pour la plupart, sont des juges nommés en vertu de l’article 96 ne change rien au statut de ces organismes. Les organismes du Conseil existent en tant qu’organismes d’origine législative uniquement parce qu’ils ont été créés par la *Loi sur les juges*, et non pas en raison de quelque compétence inhérente liée au statut judiciaire de ses membres. [Je souligne.]

[92] Comme l’a exprimé le juge Mosley, je conclus que le CCM, le CE et leurs membres ne constituent pas un groupe dont le pouvoir ou la compétence relèvent de l’article 96 de la LC 1867. Le CCM ne fait donc pas partie de l’exception prévue à l’article 2 de la LCF.

- 3) Quels sont les critères jurisprudentiels de l’office fédéral et en quoi s’appliquent-ils au CCM et au CE ?

[93] Une brève revue de l’historique législatif et jurisprudentiel de la LCF appuie également ma conclusion à savoir que le CCM n’est pas exclu de la liste des institutions fédérales pouvant faire l’objet d’un contrôle judiciaire de cette Cour.

[94] Depuis le début des années 1970, l’article 18 de la LCF accorde à la Cour fédérale la compétence exclusive en matière de surveillance et de contrôle des organismes fédéraux. Historiquement, cette compétence appartenait aux cours supérieures des provinces. Avant l’adoption de cette loi, les tribunaux administratifs à l’échelle du Canada se retrouvaient assujettis à une surveillance multiple, en l’absence d’uniformité dans la jurisprudence et dans son application. Le ministre de la Justice Canada de l’époque, le très honorable John Turner (qui est plus tard devenu premier ministre), a parrainé cette loi. Il a centralisé dans cette nouvelle cour, en l’occurrence la « Cour fédérale du Canada » créée sous l’égide de l’article 101

review of federal institutions. The objective of the FCA was to avoid inconsistency in the case law in this area, increase the accountability of the federal public administration and promote access to justice. As Minister Turner stated during parliamentary debates on Bill C-192, *An Act respecting the Federal Court of Canada*:

... Bill C-192 respecting the Federal Court of Canada ... is designed to effect very substantial changes in the administration of justice in this country at the federal level. In so far as court reorganization is concerned, the bill represents the first significant reorganization of the Federal Trial Court since it was first established in 1875.

...

In addition to the fundamental change in court structure that I have mentioned, the bill proposes what I consider to be an important administrative law change in relation to the superintendence of federal boards, commissions and tribunals. For many years federal boards, commissions and tribunals have been subject to the diverse jurisdictions and practices of the various superior provincial courts in this country. For this reason federal boards, commissions and tribunals can be supervised to a much greater extent than can their provincial counterparts since provincial boards, commissions and tribunals of similar nature can be supervised only by their own provincial courts.

This multiple supervision, with a lack of consistent jurisprudence and application, can work serious hardship not only on the boards and commissions but on those who appear before them.... The bill is therefore designed to create a single and uniform basis of superintending jurisdiction in relation to federal boards and commissions and to place them on the same footing in this regard as provincial boards and commissions.

...

... We as legislators must surely be certain that when we set up a statutory body to administer the fine legal principles in accordance with defined procedures, or in accordance with the rule of law and natural justice as interpreted by the courts, the jurisdiction we have created

de la LC 1867 et composée des sections de première instance et d'appel, la juridiction du contrôle judiciaire des institutions fédérales. La LCF voulait éviter les contradictions jurisprudentielles dans ce domaine, accroître la responsabilité de l'administration publique fédérale et promouvoir l'accès à la justice. Comme l'a énoncé le ministre Turner lors des débats parlementaires sur le projet de loi C-192 sur la *Loi concernant la Cour fédérale du Canada* :

[...] Le bill C-192 concernant la cour fédérale du Canada [...] propose des changements considérables en ce qui concerne l'administration de la justice à l'échelon fédéral. Pour ce qui est de la réorganisation des tribunaux, le projet de loi constitue la première importante révision du tribunal de première instance fédéral depuis sa création en 1875.

[...]

En plus du changement fondamental apporté à l'appareil judiciaire que j'ai mentionné, le bill propose ce qui est, à mes yeux, un important changement dans le droit administratif pour ce qui est de la surveillance exercée sur les offices, commissions et tribunaux fédéraux. Depuis de nombreuses années, ces derniers sont assujettis aux diverses juridictions et pratiques des différentes cours supérieures des provinces. Ils font en conséquence l'objet d'une surveillance beaucoup plus rigoureuse que leurs contreparties provinciales, car les offices, commissions et tribunaux provinciaux de nature semblable ne sont assujettis qu'à la surveillance des cours provinciales.

Cette surveillance multiple, en l'absence d'uniformité dans la jurisprudence et son application, peut nuire sérieusement non seulement aux offices et commissions eux-mêmes, mais aussi à ceux qui comparaissent devant eux [...]. Le bill est donc destiné à établir sur une base unique et uniforme le pouvoir de surveillance exercé sur les commissions et offices fédéraux et à les placer sur le même pied sous ce rapport que les commissions et offices provinciaux.

[...]

[...] En tant que législateurs, nous devons nous assurer, en établissant tout organisme statutaire, que nous appliquons les subtils principes légaux conformément aux procédures établies ou à la règle du droit et de la justice naturelle, comme l'interprètent les tribunaux. La compétence créée

and conferred will be exercised properly and for the proper benefit of those for whom it was established.

...

... The remedies in this bill are wide enough to go beyond that type of privity clause. This bill sets out the reviewing power quite clearly. Where the principles of natural justice are not applied, where hearings are not granted, where each party does not have an opportunity to make his case, where the board has exceeded its jurisdiction or gone beyond the scope or ambit of the statute which gave birth to the tribunal or the administrative scope with which it was charged, where the board refused to exercise its jurisdiction, where the board has misinterpreted the law, whether the error in law appears or not on the record of that decision, the decision of the board can be set aside. It will not be open to the board to avoid declaring its reasons. The boards will have to declare their reasons. If they do not, that will not forestall the court from looking behind the reasons to ascertain why the decision has been made.

...

The bill will also operate to increase the jurisdiction which has traditionally been exercised by the Exchequer Court of Canada....

...

... It is a complicated piece of legislation that involves fundamental changes in structure, fundamental extensions in jurisdiction, and makes what I believe is a very important advance in the public administrative law of this country....

...

Again, I believe that this is a further step toward balancing the rights between the citizen and the state, providing some sort of recourse against bigness, remoteness, alienation, distance from the decision-making power. I believe it will give the average citizen the power to enforce his rights against the government and against the structures that government sets up. [Emphasis added.]

(*House of Commons Debates*, 28th Parl., 2nd Sess., Vol. 5 (25 March 1970), at pages 5469–5474 (John Turner); *Canada (Attorney General) v. TeleZone Inc.*, 2010 SCC 62, [2010] 3 S.C.R. 585 (*TeleZone*), at paragraphs 49–50.)

et conférée sera exercée comme il se doit et pour le plus grand bien de ceux pour qui elle a été établie.

[...]

[...] Les recours que prévoit ce bill sont assez étendus pour aller au-delà d'une clause d'obligation de ce genre. Le bill précise bien les pouvoirs de révision. Si l'on n'observe pas les principes de la justice naturelle, si l'on n'accorde pas d'audience, toute partie aurait la possibilité de présenter sa cause. Lorsque la commission outrepassa sa compétence et la portée du statut créant la Cour et son champ d'administration, lorsque la commission se refuse à exercer ses fonctions, lorsqu'elle interprète mal la loi, que l'erreur juridique soit manifeste ou non dans le texte de la décision celle-ci pourra être cassée. La commission ne pourra s'abstenir de donner ses motifs. Les commissions seront tenues de déclarer leurs motifs. Si elles ne le font pas, cela n'empêchera pas la Cour d'examiner les raisons qui ont motivé la décision.

[...]

Le bill va également faire en sorte d'accroître la juridiction exercée depuis toujours par la Cour de l'Échiquier du Canada [...]

[...]

[...] C'est une mesure législative compliquée, comportant des modifications de structures profondes, prévoyant l'élargissement fondamental de diverses compétences et marquant, à mon avis, un progrès sensible, dans la loi sur l'administration publique du pays.

[...]

Je crois que c'est un autre cas vers un équilibre entre les droits du citoyen et ceux de l'État, qui permet un recours contre le pouvoir décisionnel, si énorme, si loin et si distant des citoyens. Je pense que cela permettra au citoyen ordinaire d'affirmer ses droits vis-à-vis du gouvernement et des structures édifiées par celui-ci. [Je souligne.]

(*Débats de la Chambre des communes*, 28^e lég., 2^e sess., vol. 5 (25 mars 1970), aux pages 5469–5474 (John Turner); *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62, [2010] 3 R.C.S. 585 (*TeleZone*), aux paragraphes 49–50.)

[95] The debates surrounding the Federal Court Bill were held the year before those involving the Judges Bill in 1971 (*Judges Act*, R.S.C. 1970, c. J-1; *An Act to amend the Judges Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp), c. 16, section 10 adding the new subsection 30(1) to the *Judges Act*). The first version of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10] came into effect on June 1, 1971. This was also the case for section 28 of the FCA, which gave the Appeal Division, which has since become the Federal Court of Appeal, judicial review jurisdiction over a specific list of federal institutions and agencies. Parliament designated by statute which agencies were to fall under section 28 of the FCA. Parliament's choices remain in effect. It should also be noted that section 28 contains an exhaustive list of federal boards, commissions or other tribunals, while section 18 covers, with some exceptions, all of the federal institutions and agencies otherwise found in the definition of a federal board, commission or other tribunal in section 2 of the FCA.

[96] Therefore, the definition of “federal board, commission or other tribunal” is broad enough to include all of the federal institutions and agencies not excluded by section 28 of the FCA (see *Howarth v. National Parole Board*, [1976] 1 S.C.R. 453, at pages 471–472; *TeleZone*, at paragraphs 3 and 50). As Justice Mosley correctly pointed out in *Douglas*, to fall within the definition of “federal board, commission or other tribunal”, a body need only exercise or purport to exercise jurisdiction or powers conferred under an Act of Parliament or under an order made pursuant to a Crown prerogative (*Douglas*, at paragraph 80). Furthermore, the Federal Court of Appeal established a two-step enquiry to determine whether a body is a federal board, commission or other tribunal for the purpose of the FCA (*Anisman v. Canada (Border Services Agency)*, 2010 FCA 52, 400 N.R. 137 (*Anisman*), at paragraphs 29–31). In the words of Justice Nadon, it must first be determined what jurisdiction or power the body or person seeks to exercise, and then it must be determined what is the source of the jurisdiction or power, the latter being the primary determinant of whether the body falls in the definition (*Anisman*, at paragraphs 29–30).

[95] Les débats entourant le projet de loi sur la Cour fédérale ont eu lieu dans l'année précédente de celle concernant le projet de loi sur les juges en 1971 (*Loi sur les juges*, S.R.C. 1970, ch. J-1; *Loi modifiant la Loi sur les juges*, S.C.R. 1970 (2^e suppl.), ch. 16, article 10 instituant le nouveau paragraphe 30(1) de la *Loi sur les juges*). La première version de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e suppl.), ch. 10] est rentrée en vigueur le 1^{er} juin 1971. Il en fut de même avec la mise en vigueur de l'article 28 de la LCF qui confiait à la section d'appel, désormais devenue la Cour d'appel fédérale, la responsabilité de revoir par contrôle judiciaire une liste expresse d'institutions et d'organismes fédéraux. Le législateur a choisi par législation les organismes assujettis à l'article 28 de la LCF. Ce choix du législateur perdure. Notons aussi que l'article 28 contient une liste exhaustive d'offices fédéraux, tandis que l'article 18 englobe, à moins d'exceptions, tous les institutions et organismes fédéraux qui se retrouvent autrement dans la définition de l'office fédéral à l'article 2 de la LCF.

[96] Or, la définition « d'office fédéral » se veut large de façon à y inclure tous les institutions et organismes fédéraux non exclus par l'article 28 de la LCF (voir *Howarth c. Commission Nationale des Libérations Conditionnelles*, [1976] 1 R.C.S. 453, aux pages 471–472; *TeleZone*, aux paragraphes 3 et 50). Comme le rappelle à juste titre le juge Mosley dans la décision *Douglas*, pour être visé par la définition d'« office fédéral », un organisme n'a qu'à exercer ou à être censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale ou par une ordonnance prise en vertu d'une prérogative royale (*Douglas*, au paragraphe 80). De plus, la Cour d'appel fédérale a établi un cadre d'analyse à deux étapes pour établir si un organisme est un office fédéral pour les fins de la LCF (*Anisman c. Canada (Agence des services frontaliers)*, 2010 CAF 52 (*Anisman*), aux paragraphes 29–31). Au dire du juge Nadon, il est d'abord nécessaire de déterminer la nature de la compétence ou du pouvoir que l'organisme ou la personne cherche à exercer, pour ensuite en déterminer la source, ce dernier étant le facteur déterminant pour savoir si l'organisme fait partie de la définition (*Anisman*, aux paragraphes 29–30).

[97] In this case, applying the test established in *Anisman*, the power that the CJC exercises over the conduct of judges and certain public servants holding office during good behaviour is investigative in nature; it is a power of inquiry. And the source of this investigative power can be found in paragraphs 60(2)(c) and (d) and subsections 63(1) and (4) of the JA, an Act of Parliament. Note also that this power is held by the CJC, a body created by subsection 59(1) of this same Act of Parliament. The CJC claims that the fact that it is not expressly listed in section 2 of the FCA demonstrates that it is excluded. However, that argument does not take into account the interaction between sections 2, 18 and 28 of the FCA. Section 28 enumerates the institutions subject to the jurisdiction of the Federal Court of Appeal, while section 18 includes all the other institutions, except those mentioned in section 2 as exceptions. Justice Mosley has stated the matter clearly: “[i]t is indisputable that the CJC and its Inquiry Committees are creatures of a federal statute, the *Judges Act*, and the source of their authority is clearly that federal legislation” (emphasis added) (*Douglas*, at paragraph 82). It would be difficult if not impossible to draw any other conclusion. The JA is clear on this point.

[98] The CJC claims that it is impossible for a mere Federal Court judge to review the reports and recommendations of the CJC, which is composed of chief justices. With respect for the honourable chief justices, this is what Parliament intended. Nobody is above the law or immune from error and, aside from the Supreme Court, there is no judicial or quasi-judicial institution that has the final word without the possibility of an appeal or some other remedy.

[99] It is also possible for superior court judges to find their decisions subject to an application for judicial review. This was the case for Justice Létourneau, a former judge of the Federal Court of Appeal, some of whose comments in his capacity as Commissioner of the Commission of Inquiry into the Deployment of the Canadian Forces to Somalia were the subject of an application for judicial review filed with a judge of the Federal Court Trial Division (see *Beno v. Canada (Commissioner and Chairperson, Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia)*, [1997] 1 F.C. 911 (T.D.), revd [1997]

[97] En l’espèce, selon une application du test établi dans l’arrêt *Anisman*, le pouvoir que le CCM exerce sur la conduite des juges et de certains fonctionnaires nommés à titre inamovible est de nature inquisitoire; c’est un pouvoir d’enquête. Et la source de ce pouvoir d’enquête se retrouve aux alinéas 60(2)c) et d), et aux paragraphes 63(1) et 63(4) de la LJ, une loi adoptée par le Parlement. Notons aussi que ce pouvoir est détenu par le CCM, un organisme créé par le paragraphe 59(1) de cette même loi fédérale. Or, le CCM prétend que le fait qu’il ne soit pas expressément mentionné à l’article 2 de la LCF démontre qu’il en est exclu. Mais, cet argument ne tient pas compte de l’interaction entre les articles 2, 18 et 28 de la LCF. L’article 28 énumère les institutions assujetties à la compétence de la Cour d’appel fédérale, tandis que l’article 18 inclut toutes les autres institutions, sauf celles exceptionnellement mentionnées à l’article 2. Le juge Mosley l’a d’ailleurs fermement affirmé : « [i]l ne fait aucun doute que le Conseil et ses comités d’enquête sont la création d’une loi fédérale, la *Loi sur les juges*, et que c’est de cette loi fédérale qu’ils tirent leur compétence » (je souligne) (*Douglas*, au paragraphe 82). Il serait difficile sinon impossible d’en tirer une autre conclusion. La LJ est claire à ce sujet.

[98] Le CCM prétend qu’il est impossible qu’un simple juge de la Cour fédérale puisse réviser des rapports et des recommandations du CCM, celui-ci étant formé des juges en chef. Avec égard aux honorables juges en chef, ainsi le veut le législateur. Nul n’est au-dessus de la loi et de l’erreur, et, sauf exception de la Cour suprême, il n’y a pas d’institution judiciaire ou quasi judiciaire qui a le mot final sans appel et sans la possibilité d’autre recours.

[99] D’ailleurs, il arrive que des juges de juridictions supérieures voient leurs décisions assujetties à une demande de contrôle judiciaire. Ce fut le cas du juge Létourneau, ancien juge de la Cour d’appel fédérale, qui a vu certains des propos qu’il a tenus dans le cadre de son rôle comme commissaire de la Commission d’enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie faire l’objet d’une demande de contrôle judiciaire par un juge de la Cour fédérale en première instance (voir *Beno c. Canada (Commissaire et président de la Commission d’enquête sur le déploiement des Forces armées canadiennes en*

2 F.C. 527 (C.A.)). The former judge of the Federal Court of Appeal therefore had a Federal Court judge reviewing his comments and rendering a decision on them.

[100] Even though it is possible for a judge of the Federal Court to conduct a judicial review of decisions made by the CJC, which is chaired by the Chief Justice of Canada, it is nevertheless important to remember that in the course of such a review, the Federal Court owes a certain amount of deference to the decision maker, as appropriate in the circumstances. In *Taylor v. Canada (Attorney General)*, 2001 FCT 1247, [2002] 3 F.C. 91 (*Taylor*), aff'd 2003 FCA 55, [2003] 3 F.C. 3, Justice Blanchard noted that given the nature of the CJC, the judicial review of its reports calls for deference [at paragraph 24]:

Although the *Judges Act* does not contain a full private clause and does not directly address the intended standard of review, the absence of any appeal procedure in the Act lends support to the argument that the legislator intended that the decision in question be left exclusively and finally to the Council, that is to say, the decision to “recommend” or not that a judge be removed from office. Sections 63 and 65 ... of the Act provide the framework for the Council’s mandate to conduct investigations and inquiries and make recommendations to the Minister. Section 71 of the Act preserves the authority of Parliament to decide whether a judge should be removed from office. This limitation of the powers conferred upon the Council by the *Judges Act* is of necessity consistent with the constitutional recognition and entrenchment of judicial independence as set out in section 99 of the *Constitution Act, 1867* The constitutional and statutory regimes are structured in a manner that recognize the fundamental importance of the independence of the judiciary as an essential part of the fabric of our free and democratic society. [Emphasis added.]

[101] The judge conducting a judicial review owes an appropriate level of deference to the CJC and its members given the nature of the institution. The Federal Court has had to resolve many disputes among the CJC, its members and the judges subject to an inquiry: *Taylor*; *Gratton v. Canadian Judicial Council*, [1994] 2 F.C. 769 (T.D.) (*Gratton*); *Cosgrove v. Canadian Judicial Council*, 2005 CF 1454, [2006] 1 F.C.R. 327, rev'd by 2007 FCA

Somalie, [1997] 1 C.F. 911 (1^{re} inst.), inf. par [1997] 2 C.F. 527 (C.A.)). L’ancien juge de la Cour d’appel fédéral a donc vu un juge de la Cour fédérale réviser et décider de ses propos.

[100] Même s’il est possible pour un juge de la Cour fédérale d’entreprendre un contrôle judiciaire de décisions prises par le CCM, présidé par le juge en chef du Canada, il est néanmoins important de se rappeler que lors d’un tel examen, la Cour fédérale doit accorder au décideur une déférence selon la situation en jeu. Le juge Blanchard dans l’affaire *Taylor c. Canada (Procureur général)*, 2001 CFPI 1247, [2002] 3 C.F. 91 (*Taylor*), conf. par 2003 CAF 55, [2003] 3 C.F. 3, constatait que les rapports du CCM font appel à une déférence tenant compte de ses particularités lors de contrôle judiciaire [au paragraphe 24] :

La *Loi sur les juges* ne renferme pas une clause private intégrale et ne traite pas directement de la norme de contrôle à appliquer, mais le fait que la Loi ne prévoit aucune procédure d’appel étaye l’argument selon lequel le législateur voulait que la décision en question, c’est-à-dire la décision de « faire une recommandation » au sujet de la révocation d’un juge, relève exclusivement et d’une façon définitive du Conseil. Les articles 63 et 65 [...] de la Loi énoncent le cadre du mandat qui est conféré au Conseil lorsqu’il s’agit de mener des enquêtes et de faire des recommandations au ministre. L’article 71 de la Loi préserve le pouvoir du législateur de prendre une décision au sujet de la révocation d’un juge. Cette restriction apportée aux pouvoirs conférés au Conseil par la *Loi sur les juges* est nécessairement conforme à la reconnaissance et à l’enchâssement dans la Constitution de l’indépendance judiciaire telle qu’elle est prévue à l’article 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867* [...] Les régimes constitutionnels et législatifs sont organisés de façon à reconnaître l’importance fondamentale de l’indépendance du pouvoir judiciaire en tant que partie intégrante d’un système social libre et démocratique. [Je souligne.]

[101] Le juge siégeant lors d’une demande de contrôle judiciaire se doit d’accorder au CCM et à ses membres une déférence appropriée étant donné ses particularités. De cette manière, la Cour fédérale a à de nombreuses reprises eu à trancher de nombreux litiges entre le CCM, ses composantes et les juges enquêtés : *Taylor*; *Gratton c. Conseil canadien de la magistrature*, [1994] 2 C.F. 769 (1^{re} inst.) (*Gratton*); *Cosgrove c. Conseil canadien de la*

103, [2007] 4 F.C.R. 714; *Cosgrove v. Canada (Attorney General)*, 2008 FC 941, 331 F.T.R. 271; *Akladyous c. Canadian Judicial Council*, 2008 FC 50, 325 F.T.R. 240; *Slansky v. Canada (Attorney General)*, 2011 FC 1467, [2013] 3 F.C.R. 558, affd 2013 FCA 199, [2015] 1 F.C.R. 81.

[102] The CJC’s most recent position, which is currently before this Court and is similar in most respects to the position presented to the Court in *Douglas*, has not always been shared by the CJC’s various ICs. As Justice Mosley recently noted, in *Gratton* in 1994, the IC concluded that it was not a court and that the provisions of section 63 of the JA did not have the effect of transforming the CJC or its IC into a superior court (*Douglas*, at paragraph 116; *Decision of the Inquiry Committee under Subsections 63(2) and 63(3) of the Judges Act in Relation to Mr. Justice F.L. Gratton of the Ontario Court of Justice (General Division)* (January 26, 1994), Ottawa: CJC (*Gratton CJC*), at pages 21–38). I will let the words of the IC at page 22 of the *Gratton CJC* decision speak for themselves:

We do not agree that section 63(4) of the *Judges Act* has the effect of making this Inquiry Committee into a superior court. While it may be “deemed” to be a superior court ..., an inquiry committee does not have the essential characteristics of a superior court. Parliament did not say that an inquiry committee is a court. The language of “deeming” suggests that Parliament is using a legal “fiction” in order to provide the committee with certain powers or characteristics. But this does not transform an inquiry committee into a court.

If Parliament had intended to make an inquiry committee a superior court, it would not have listed the powers of an inquiry committee: to summon witnesses, to require testimony on oath or on solemn affirmation, to compel production of documents, to enforce the attendance of witnesses. A superior court has all of these powers.

An inquiry committee does not adjudicate disputes between parties. It does not render a legally enforceable decision. It merely carries out an investigation. Nor does it have the jurisdiction of a superior court. An inquiry committee is authorized to deal with only the specific matter

magistrature, 2005 CF 1454, [2006] 1 R.C.F. 327, inf. par 2007 CAF 103, [2007] 4 R.C.F. 714; *Cosgrove c. Canada (Procureur général)*, 2008 CF 941; *Akladyous c. Conseil canadien de la magistrature*, 2008 CF 50; *Slansky c. Canada (Procureur général)*, 2011 CF 1467, [2013] 3 R.C.F. 558, conf. par 2013 CAF 199, [2015] 1 R.C.F. 81.

[102] La plus récente prise de position du CCM à laquelle la Cour est actuellement confrontée — en très grande partie la même que celle dont elle était aux prises dans la décision *Douglas* — ne fut pas toujours partagée par les divers CE du CCM. Comme l’a rappelé récemment le juge Mosley, dans l’affaire *Gratton* en 1994, le CE a conclu qu’il n’était pas un tribunal et que les dispositions de l’article 63 de la LJ n’avaient pas comme conséquence de transformer le CCM ou son CE en une juridiction supérieure (*Douglas*, au paragraphe 116; *Décision du Comité d’enquête en vertu des paragraphes 63(2) et 63(3) de la Loi sur les juges relativement à M. le juge F.L. Gratton de la Cour de l’Ontario (Division générale)* (26 janvier 1994), Ottawa : CCM (*Gratton CCM*) aux pages 22–42). Je laisse les mots du CE à la page 23 de la décision *Gratton CCM* parler pour eux-mêmes :

Nous ne pouvons convenir que le paragraphe 63(4) de la *Loi sur les juges* constitue en cour supérieure notre comité d’enquête. S’il peut être « réputé » constituer une juridiction supérieure [...] le comité d’enquête ne réunit toutefois pas les caractéristiques essentielles d’une cour supérieure. Le Parlement n’a pas affirmé qu’un comité d’enquête est un tribunal. L’utilisation du mot « réputé » donne à entendre qu’il a eu recours à une fiction légale pour investir le comité de certains pouvoirs ou caractéristiques. Celui-ci ne s’en trouve pas transformé en une juridiction supérieure.

Si le Parlement avait eu l’intention d’accorder au comité d’enquête le statut de juridiction supérieure, il n’en aurait pas énuméré les pouvoirs (citer des témoins, les obliger à témoigner sous la foi du serment ou de l’affirmation solennelle à produire des documents, les contraindre à comparaître) car une juridiction supérieure les possède tous.

Le comité d’enquête ne se prononce pas sur un litige entre des parties, ni ne rend de décision exécutoires en droit; il tient simplement une enquête. Il ne possède pas la compétence d’une juridiction supérieure, et il est autorisé à se pencher uniquement sur la question dont il est

which is referred to it. In all of these circumstances, this Inquiry Committee is not a superior court [Emphasis added.]

[103] It was the same in *Flahiff*, in which the IC adopted the statements of the *Gratton* IC, while specifying that the purpose of section 63 was simply to give the CJC or the IC the powers necessary to conduct an inquiry (see *Douglas*, at paragraphs 116–118; *Decision of Inquiry Committee Established by the Canadian Judicial Council to Conduct a Public Inquiry Concerning Mr. Justice Robert Flahiff* (April 9, 1999), Montréal: CJC, at page 9).

[104] Before proceeding to the final question, I find that, on the basis of the legislative overview, the composition of the CJC and the test for identifying a federal board, commission or other tribunal, the CJC and the IC are indeed federal boards, commissions or other tribunals within the definition of the FCA.

- (4) Does the CJC have a source of constitutional power codified by an enactment of Parliament?

[105] I disagree with the CJC's position that the JA is the codification of a constitutional power establishing the judiciary in accordance with the principle of the separation of powers. According to the CJC's argument, the principle of judicial independence, itself rooted in the Constitution, has the effect of placing it beyond the reach of judicial review by other members of the judiciary, that is, the Federal Court. On the contrary, I am of the view that the possibility of review by a judge only increases judicial independence by preventing interference from the other branches of government. It is the judicial rather than the executive power that is in the forefront of judicial review. This will be the case when the issue of breach of procedural fairness raised by the three dissenting chief justices in the CJC's final report is considered at the judicial review hearing.

[106] It will be worthwhile to provide some additional background information. Before the 18th century, English monarchs could appoint judges *durante bene placito regis*,

saisi. Dans toutes les situations, il n'est pas une juridiction supérieure. [...] [Je souligne.]

[103] Il en fut de même dans l'affaire *Flahiff*, où le CE s'est déclaré d'accord avec les propos du CE dans l'affaire *Gratton*, tout en précisant que l'article 63 ne faisait qu'accorder au CCM ou au CE les pouvoirs nécessaires pour enquêter (voir *Douglas*, aux paragraphes 116–118; *Décision du Comité d'enquête constitué par le Conseil canadien de la magistrature pour mener une enquête publique relativement à M. le juge Robert Flahiff* (9 avril 1999), Montréal : CCM, à la page 9)).

[104] Avant de procéder au dernier volet, nous constatons à nouveau que, sur la base du survol législatif, de la composition du CCM et des critères jurisprudentiels de la définition d'office fédéral, le CCM et le CE sont bel et bien des offices fédéraux selon la définition de la LCF.

- (4) Le CCM a-t-il une source de pouvoir constitutionnel codifiée par une loi fédérale ?

[105] Je ne suis pas d'accord avec les thèses du CCM voulant que la LJ soit la codification d'un pouvoir constitutionnel établissant l'organe judiciaire en conformité avec le principe de la séparation des pouvoirs. Or, selon l'argument du CCM, le principe de l'indépendance judiciaire, lui-même ancré dans la Constitution, aurait l'effet d'écarter la possibilité de contrôle judiciaire par d'autres membres de l'organe judiciaire, soit la Cour fédérale. Bien au contraire, je suis d'avis que la possibilité de révision par un juge ne peut qu'accroître l'indépendance judiciaire, puisque l'ingérence des autres branches du gouvernement serait en fait contrecarrée. C'est le pouvoir judiciaire et non l'exécutif qui assume pleinement le rôle en matière de contrôle judiciaire. Il en sera ainsi lorsque la question du bris à l'équité procédurale soulevée par les trois juges en chef dissidents dans le dernier rapport du CCM sera étudiée lors de l'audition des contrôles judiciaires.

[106] Il en vaut la peine d'éclairer la toile de fond. Avant le 18^e siècle, les monarques anglais pouvaient nommer les juges *durante bene placito regis*, « selon le bon plaisir

or “at the King’s pleasure”, as the King could remove a judge at will, without any impediments (see Canada, *Alternative Models of Court Administration*, Ottawa, Canadian Judicial Council, 2006, at page 33). In order to, among other things, withdraw this broad power from the Crown, the Parliament of the United Kingdom, known before 1707 as the English Parliament, abolished the “at pleasure” appointment of judges in the *Act of Settlement, 1700*, 12 & 13 Will. III, c. 2 (Act of Settlement) (see also *Ell v. Alberta*, 2003 SCC 35, [2003] 1 S.C.R. 857, at paragraph 19). Since the Act of Settlement, judges can only be removed on a joint address by both Houses of Parliament, and even then only if they fail to perform their duties in accordance with the principle of *quamdiu se bene gesserint*, a Latin expression meaning “during good behaviour”. Therefore, the principle of security of tenure is fundamental to judicial independence and accountability (see Michael Birks, *Gentlemen of the Law*, London: Stevens & Sons, 1960, at page 5; Act of Settlement, section III, paragraph 7; *Valente v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673, at paragraphs 29–32 [pages 695–699]). Thus, section 99 of the CA 1867 constitutionalizes the principle of security of tenure as set out in the Act of Settlement. As per section 99 of the CA 1867, “the judges of the superior courts shall hold office during good behaviour, but shall be removable by the Governor General on address of the Senate and House of Commons”.

[107] It should be noted here that nobody is challenging the fact that the concept of judicial independence finds its source in the Constitution. In *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*; *Reference re Independence and Impartiality of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3, at paragraph 83, the Supreme Court is clear about the sources of this principle:

... Notwithstanding the presence of s. 11(d) of the *Charter*, and ss. 96-100 of the *Constitution Act, 1867*, I am of the view that judicial independence is at root an unwritten constitutional principle, in the sense that it is exterior to the particular sections of the *Constitution Acts*. The existence of that principle, whose origins can be traced to the *Act of Settlement* of 1701, is recognized and

du Roi », puisque le Roi pouvait révoquer un juge à sa guise, sans encombrement (voir Canada, *Modèles d’administration des tribunaux judiciaires*, Ottawa, Conseil canadien de la magistrature, 2006, à la page 33). Afin d’entre autres retirer ce vaste pouvoir de la Couronne, le Parlement du Royaume-Uni, connu avant l’an 1707 comme le Parlement d’Angleterre, a aboli la nomination des juges à titre amovible par l’*Act of Settlement, 1700* (R.-U.), 12 & 13 Will III, ch. 2 (Loi d’Établissement) (voir aussi *Ell c. Alberta*, 2003 CSC 35, [2003] 1 R.C.S. 857, au paragraphe 19). Depuis la Loi d’Établissement, les juges ne peuvent être révoqués que sur une adresse des deux chambres du Parlement et seulement s’ils n’exercent pas leur charge selon le principe *quamdiu se bene gesserint*, expression latine signifiant « tant qu’il se conduira correctement ». Donc, le principe de l’inamovibilité des juges est un précepte fondamental de leur indépendance et de leur responsabilité en tant que magistrat (voir Michael Birks, *Gentlemen of the Law*, Londres, Stevens & Sons, 1960, à la page 5; Loi d’Établissement, article III, paragraphe 7; *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673, aux paragraphes 29–32 [pages 695–699]). Ainsi, l’article 99 de LC 1867 constitutionnalise le principe de l’inamovibilité des juges tel qu’énoncé dans la Loi d’Établissement. Comme se lit l’article 99 de la LC 1867 : « les juges des cours supérieures resteront en fonction durant bonne conduite, mais ils pourront être révoqués par le gouverneur général sur une adresse du Sénat et de la Chambre des Communes ».

[107] Il importe de souligner ici : nul ne conteste que le concept de l’indépendance judiciaire puise sa source dans la Constitution. Dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l’Île-du-Prince-Édouard*; *Renvoi relatif à l’indépendance et à l’impartialité des juges de la Cour provinciale et de l’Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3, au paragraphe 83, la Cour suprême est sans équivoque quant aux sources de ce principe :

[...] Malgré la présence de l’al. 11d) de la *Charte* et des art. 96 à 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, je suis d’avis que l’indépendance de la magistrature est à l’origine un principe constitutionnel non écrit, en ce sens qu’il est extérieur aux articles particuliers des *Lois constitutionnelles*. L’existence de ce principe, dont les origines remontent à l’*Act of Settlement* de 1701, est reconnue et

affirmed by the preamble to the *Constitution Act, 1867*. The specific provisions of the *Constitution Acts, 1867 to 1982*, merely “elaborate that principle in the institutional apparatus which they create or contemplate”: *Switzman v. Elbling*, [1957] S.C.R. 285, at p. 306, per Rand J. [Emphasis in original.]

[108] Moreover, unwritten principles like judicial independence may, in some cases, give rise to substantive legal obligations with “full legal force”. For example, they may be used by a court of competent jurisdiction to strike down a piece of legislation. As the Supreme Court explains in *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217 (*Secession Reference*), at paragraph 54:

Underlying constitutional principles may in certain circumstances give rise to substantive legal obligations (have “full legal force”, as we described it in the *Patriation Reference*, *supra*, at p. 845), which constitute substantive limitations upon government action. These principles may give rise to very abstract and general obligations, or they may be more specific and precise in nature. The principles are not merely descriptive, but are also invested with a powerful normative force, and are binding upon both courts and governments. “In other words”, as this Court confirmed in the *Manitoba Language Rights Reference*, *supra*, at p. 752, “in the process of Constitutional adjudication, the Court may have regard to unwritten postulates which form the very foundation of the Constitution of Canada”.

[109] In the unlikely event that Parliament were to adopt legislation that would render judicial conduct inquiries partial, unfair or biased, it would be possible to invoke these constitutional principles to strike out the offending provisions. However, the issue before this Court is not whether the mechanism created by Parliament to investigate judicial ethics violates the fundamental principle of judicial independence. Rather, it is whether judicial review might interfere with the independence of the judges sitting on the CJC.

[110] The CJC’s contention that this is the case does not hold water. Although judicial independence is described as “the cornerstone of the common law duty of procedural fairness” (*Charkaoui v. Canada (Citizenship*

confirmée par le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Les dispositions précises des *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982* ne font [TRADUCTION] « qu’établir ce principe dans l’appareil institutionnel qu’elles créent ou envisagent » : *Switzman c. Elbling*, [1957] R.C.S. 285, à la p. 306, le juge Rand. [Souligné dans l’original.]

[108] De plus, les principes non écrits comme celui de l’indépendance judiciaire peuvent, dans certaines situations, donner lieu à des obligations juridiques de fond qui ont « plein effet juridique ». Par exemple, ils pourraient être utilisés par un tribunal compétent pour annuler un texte de loi. Comme l’explique la Cour suprême dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217 (*Renvoi relatif à la sécession*), au paragraphe 54 :

Des principes constitutionnels sous-jacents peuvent, dans certaines circonstances, donner lieu à des obligations juridiques substantielles (ils ont « plein effet juridique » selon les termes du *Renvoi relatif au rapatriement, précité*, à la p. 845) qui posent des limites substantielles à l’action gouvernementale. Ces principes peuvent donner naissance à des obligations très abstraites et générales, ou à des obligations plus spécifiques et précises. Les principes ne sont pas simplement descriptifs; ils sont aussi investis d’une force normative puissante et lient à la fois les tribunaux et les gouvernements. « En d’autres termes », comme l’affirme notre Cour dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, « dans les décisions constitutionnelles, la Cour peut tenir compte des postulats non écrits qui constituent le fondement même de la Constitution du Canada » (p. 752).

[109] Dans le cas peu probable où le Parlement adopterait des dispositions qui rendraient les enquêtes sur les juges partiales, injustes ou biaisées, il serait possible que ces principes constitutionnels importants soient invoqués afin d’invalider les dispositions visées. Demeure que la question devant cette Cour n’est pas de savoir si le mécanisme mis en place par le Parlement pour enquêter sur la déontologie judiciaire viole le principe fondamental de l’indépendance judiciaire. C’est plutôt de savoir si la révision judiciaire pourrait enfreindre l’indépendance des juges siégeant au CCM.

[110] La thèse du CCM disant ainsi ne tient pas la route. Quoique l’indépendance judiciaire est décrite comme « la pierre d’assise de l’obligation d’équité procédurale reconnue par la common law » (*Charkaoui*

and Immigration), 2007 SCC 9, [2007] 1 S.C.R. 350, at paragraph 32; *Application under s. 83.28 of the Criminal Code (Re)*, 2004 SCC 42, [2004] 2 S.C.R. 248, at paragraph 81; *R. v. Lippé*, [1991] 2 S.C.R. 114, at page 139), making judicial review available as a remedy to the judge who is the subject of an inquiry is not incompatible with the principle of judicial independence. I cannot imagine a situation in which an application for judicial review filed by a judge whose removal is being considered could violate judicial independence. Having recourse to judicial review before an independent court of justice for the review of a removal recommendation can only increase judicial independence, as the reviewing court can ensure that the removal recommendation is not fatally flawed and that it has been made in accordance with the standards of natural justice and procedural fairness. As we will see in the sections that follow, Minister Turner said that he wished to maintain the permanent separation of the powers of the executive and the judiciary as discussed by the Judges Bill creating the CJC. By subjecting the CJC's report and recommendation to judicial review by the Federal Court, the permanent separation of the powers of the judiciary and the executive remains unaffected, as the issue remains squarely with the judiciary.

[111] In light of the four-part analysis in this section, the CJC and the IC are federal boards, commissions or other tribunals falling within the purview of section 18 of the FCA.

B. *Do paragraphs 63(4)(a) and (b) of the JA grant the CJC and the IC the status of a superior court, thereby placing them beyond the reach of judicial review?*

[112] In this section, I will give special consideration to section 63 of the JA, with reference to the parliamentary debates of June 1971 surrounding its adoption, but also with reference to its wording. This will help to determine the scope of this provision and whether the CJC is correct in its assertion that it constitutes a superior court.

[113] Let's first recall that the CJC is claiming that judges responsible for a judicial conduct review are

c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2007 CSC 9, [2007] 1 R.C.S. 350, au paragraphe 32; *Demande fondée sur l'art. 83.28 du Code criminel (Re)*, 2004 CSC 42, [2004] 2 R.C.S. 248, au paragraphe 81; *R. c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114, à la page 139), le recours au contrôle judiciaire par le juge enquêté n'est pas incompatible avec le principe de l'indépendance judiciaire. Je ne peux imaginer une situation dans laquelle une demande de contrôle judiciaire présentée par un juge risquant une révocation pourrait enfreindre l'indépendance judiciaire. Le recours au contrôle judiciaire devant une cour de justice indépendante pour faire réviser une recommandation de révocation ne peut qu'augmenter l'indépendance judiciaire, car la cour de révision pourrait s'assurer que la recommandation de révocation n'est pas entachée de vice et est prise selon les normes de la justice naturelle et de l'équité procédurale. Comme nous le verrons dans les parties subséquentes, le ministre Turner a dit qu'il souhaitait s'assurer de la séparation permanente des pouvoirs entre l'exécutif et la magistrature lorsque fut discuté le projet de la LJ créant le CCM. En assujettissant le rapport et recommandation du CCM au contrôle judiciaire de la Cour fédérale, nous n'affectons pas la séparation permanente des pouvoirs entre l'exécutif et le judiciaire, mais nous gardons l'enjeu carrément dans le champ des juges.

[111] Tenant compte de l'analyse des quatre volets de cette section, le CCM et le CE sont des offices fédéraux qui sont assujettis à la l'article 18 de la LCF.

B. *Les alinéas 63(4)a) et b) de la LJ accordent-ils au CCM et au CE le statut de cour supérieure et en conséquence rendent-ils inapplicable à ces organismes le recours en demande de contrôle judiciaire ?*

[112] Dans cette partie, je porterai une attention toute particulière à l'article 63 la LJ en me référant aux débats parlementaires de juin 1971 entourant son adoption, mais aussi en étudiant son libellé. Ceci nous permettra de cerner la portée de cet article et de savoir si le CCM a raison de se prétendre une cour de juridiction supérieure.

[113] Avant tout, rappelons que le CCM prétend que les juges chargés d'une enquête sur la conduite d'un juge

exercising judicial jurisdiction. According to the CJC, its decisions are deemed to be those of a superior court and can only be challenged if there exists a right of appeal, as it would otherwise be impossible to determine which of two contradictory decisions (in this case the CJC decision and a contradictory decision by the Federal Court) would take precedence over the other, both having been rendered by superior courts equal in status.

(1) The judiciary and courts of superior jurisdiction

[114] Before analyzing the above argument, I will note here a general principle to the effect that Parliament cannot completely insulate a tribunal from the superintending power of the superior courts; this “would be to attempt to constitute the tribunal as a superior court” (*Pasiechnyk v. Saskatchewan (Workers’ Compensation Board)*, [1997] 2 S.C.R. 890, at paragraph 16; *Crevier v. Attorney General of Quebec et al.*, [1981] 2 S.C.R. 220).

[115] The issue, therefore, is the following: is the CJC a true superior court or is it a lower tribunal with certain powers of a superior court for investigative purposes? Again, I must highlight the fact that Part I of the JA enumerates the courts constituted by an enactment of Parliament under section 101 of the CA 1867 as well as the courts of appeal and superior courts of each Canadian province and territory under section 96 of the CA 1867. I note also that all of the courts mentioned in the JA are recognized as superior courts of record (see e.g. the TCCA, section 3; FCA, sections 3, 4). Moreover, the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, defines the term “superior court” in subsection 35(1) as follows:

General definitions

35 (1) ...

superior court means

exercer une compétence judiciaire. Toujours selon le CCM, ses décisions sont réputées être celles d’une cour supérieure et ne peuvent être contestées que s’il existe un droit d’appel, car il serait impossible de déterminer laquelle des deux décisions contradictoires (en l’espèce, la décision de la CCM et une décision contradictoire de la Cour fédérale) prendrait préséance sur l’autre, ayant toutes deux été rendues par des cours supérieures avec statuts égaux.

1) Le pouvoir judiciaire et la juridiction supérieure

[114] Avant de procéder à l’analyse de l’argument ci-haut, je note un principe général à savoir que le législateur ne peut pas complètement soustraire un tribunal au pouvoir de surveillance des cours supérieures; effectivement, cela « reviendrait à tenter de faire du tribunal en cause une cour supérieure » (*Pasiechnyk c. Saskatchewan (Workers’ Compensation Board)*, [1997] 2 R.C.S. 890, au paragraphe 16; *Crevier c. Procureur général du Québec et autres*, [1981] 2 R.C.S. 220).

[115] La question qui se pose est alors la suivante : le CCM est-il un véritable tribunal supérieur ou s’agit-il d’une instance inférieure ayant certains pouvoirs d’une cour supérieure pour des fins d’enquête ? Encore une fois, j’attire l’attention au fait que la LJ énumère dans sa première partie les cours constituées par une loi fédérale aux termes de l’article 101 de la LC 1867 ainsi que les cours d’appel et supérieures de chaque province et territoire canadien en vertu de l’article 96 de la LC 1867. J’ajoute également ici que tous les tribunaux mentionnés à la LJ sont reconnus comme ayant le statut de juridiction supérieure (voir par exemple la LCCI, article 3; LCF, articles 3, 4). De plus, la *Loi d’interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21 définit les termes « juridiction supérieure » et « cour supérieure » à l’article 35(1) comme suit :

Définitions d’application générale

35 (1) [...]

juridiction supérieure ou cour supérieure Outre la Cour suprême du Canada, la Cour d’appel fédérale, la Cour fédérale et la Cour canadienne de l’impôt :

(a) in the Province of Newfoundland and Labrador, the Supreme Court,

(a.1) in the Province of Ontario, the Court of Appeal for Ontario and the Superior Court of Justice,

(b) in the Province of Quebec, the Court of Appeal and the Superior Court in and for the Province,

(c) in the Province of New Brunswick, Manitoba, Saskatchewan or Alberta, the Court of Appeal for the Province and the Court of Queen’s Bench for the Province,

(d) in the Provinces of Nova Scotia, British Columbia and Prince Edward Island, the Court of Appeal and the Supreme Court of the Province, and

(e) the Supreme Court of Yukon, the Supreme Court of the Northwest Territories and the Nunavut Court of Justice,

and includes the Supreme Court of Canada, the Federal Court of Appeal, the Federal Court and the Tax Court of Canada; (*juridiction supérieure* ou *cour supérieure*)

[116] There is one glaring omission. Nowhere is the CJC listed as a superior court.

[117] However, because the above list is not necessarily exhaustive, I will consider the attributes and qualities of a superior court. First, a superior court constituted under section 96 of the CA 1867 is the “cornerstone of the Canadian judicial system” (*Noël v. Société d’énergie de la Baie James*, 2001 SCC 39, [2001] 2 S.C.R. 207 (*Noël*), at paragraph 27); its powers cannot be totally removed or transferred to another body. As the Supreme Court explained in *MacMillan Bloedel Ltd. v. Simpson*, [1995] 4 S.C.R. 725 (*MacMillan Bloedel*), none of the statutory courts established under section 101 of the CA 1867 “has the same core jurisdiction as the superior court and therefore none is as crucial to the rule of law” (*MacMillan Bloedel*, at paragraphs 29 and 37). The superior courts also have broad jurisdiction to engage in surveillance of the lower tribunals and ensure the legality of state decision-making (*Highwood Congregation of Jehovah’s Witnesses (Judicial Committee) v. Wall*, 2018 SCC 26, [2018] 1 S.C.R. 750, at paragraph 13). Finally,

a) la Cour suprême de Terre-Neuve-et-Labrador;

a.1) la Cour d’appel de l’Ontario et la Cour supérieure de justice de l’Ontario;

b) la Cour d’appel et la Cour supérieure du Québec;

c) la Cour d’appel et la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick, du Manitoba, de la Saskatchewan ou de l’Alberta;

d) la Cour d’appel et la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse, de la Colombie-Britannique et de l’Île-du-Prince-Édouard;

e) la Cour suprême du Yukon, la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest ou la Cour de justice du Nunavut. (*superior court*)

[116] Une absence se veut évidente en l’espèce. Nulle part ne trouve-t-on une mention du CCM à titre de juridiction ou de cour supérieure.

[117] Or, puisque les énumérations ci-dessus ne veulent pas nécessairement exhaustives, faisons état des attributs et des qualités rattachés à une cour supérieure. D’abord, une cour supérieure constituée en vertu de l’article 96 de la LC 1867 est « l’assise fondamentale du système judiciaire canadien » (*Noël c. Société d’énergie de la Baie James*, 2001 CSC 39, [2001] 2 R.C.S. 207 (*Noël*), au paragraphe 27); ses pouvoirs ne peuvent être enlevés dans leur totalité ni transférés à un autre organisme. Comme l’a expliqué la Cour suprême dans l’arrêt *MacMillan Bloedel Ltd. c. Simpson*, [1995] 4 R.C.S. 725 (*MacMillan Bloedel*), aucune des cours créées par une loi en vertu de l’article 101 de la LC 1867 « ne possède la même compétence fondamentale que la cour supérieure et, en conséquence, aucune d’elles n’est aussi importante pour le maintien de la primauté du droit » (*MacMillan Bloedel*, aux paragraphes 29 et 37). Aussi, les cours supérieures possèdent une très large compétence de surveillance sur les tribunaux inférieurs afin

they possess residual common law jurisdiction. Justice Bastarache, writing on behalf of the Supreme Court, stated the following:

In my view, the doctrine of inherent jurisdiction operates to ensure that, having once analysed the various statutory grants of jurisdiction, there will always be a court which has the power to vindicate a legal right independent of any statutory grant. The court which benefits from the inherent jurisdiction is the court of general jurisdiction, namely, the provincial superior court. The doctrine does not operate to narrowly confine a statutory grant of jurisdiction; indeed it says nothing about the proper interpretation of such a grant. As noted by McLachlin J. in *Brotherhood*, *supra*, at para. 7, it is a “residual jurisdiction”. In a federal system, the doctrine of inherent jurisdiction does not provide a rationale for narrowly reading federal legislation which confers jurisdiction on the Federal Court.

(*Canada (Human Rights Commission) v. Canadian Liberty Net*, [1998] 1 S.C.R. 626, at paragraph 35, emphasis added.)

[118] On the subject of the inherent jurisdiction of the superior courts, the Supreme Court further states at paragraph 30 of *MacMillan Bloedel* (citing I. H. Jacob, “The Inherent Jurisdiction of the Court” (1970), 23 *Current Legal Problems* 23, at page 25) that it gives power exercised “by way of punishment for contempt of court and of its process, and by way of regulating the practice of the court” while preventing the abuse of its process. Notably, its powers include that of ensuring that its orders are enforced through the contempt power. Such powers are intrinsic to the very existence of a superior court; otherwise, it could not fulfill itself as a court of law. That said, the contempt power may be exercised by a lower court. However, this power must be conferred on it explicitly (*MacMillan Bloedel*, at paragraph 31). Significantly, judicial review of lower tribunals and administrative bodies is among the powers considered essential (*Noël*, at paragraph 27; *MacMillan Bloedel*, at paragraph 34).

d’assurer la primauté du droit et la légalité des décisions prises par l’État (*Highwood Congregation of Jehovah’s Witnesses (Judicial Committee) c. Wall*, 2018 CSC 26, [2018] 1 R.C.S. 750, au paragraphe 13). Finalement, ces dernières détiennent la juridiction résiduelle de droit commun. Sous la plume du juge Bastarache, la Cour suprême a statué ainsi à ce sujet :

À mon avis, la théorie de la compétence inhérente a pour effet de garantir que, une fois analysées les diverses attributions législatives de compétence, il y aura toujours un tribunal habilité à statuer sur un droit, indépendamment de toute attribution législative de compétence. Le tribunal qui jouit de cette compétence inhérente est la juridiction de droit commun, c’est-à-dire la cour supérieure de la province. Cette théorie n’a pas pour effet de limiter restrictivement une attribution législative de compétence; de fait, elle ne prévoit rien quant à la façon dont une telle attribution doit être interprétée. Comme l’a souligné le juge McLachlin dans l’arrêt *Fraternité*, précité, au par. 7, il s’agit d’une « compétence résiduelle ». Dans un système fédéral, la théorie de la compétence inhérente ne justifie pas d’interpréter restrictivement les lois fédérales conférant compétence à la Cour fédérale.

(*Canada (Commission des droits de la personne) c. Canadian Liberty Net*, [1998] 1 R.C.S. 626, au paragraphe 35, je souligne.)

[118] À l’égard de la compétence inhérente que détiennent les cours supérieures, la Cour suprême nous enseigne davantage dans l’arrêt *MacMillan Bloedel* au paragraphe 30 (citant I. H. Jacob, « The Inherent Jurisdiction of the Court » (1970) 23 :1 *Current Legal Problems* 23, à la page 25), que celle-ci donne le pouvoir « [TRADUCTION] [...] en punissant pour outrage au tribunal et à sa procédure, et en réglementant la pratique de la cour » tout en empêchant que l’on abuse de ceux-ci. Notamment, parmi ses pouvoirs se trouve celui de mettre à exécution ses ordonnances par le pouvoir d’outrage au tribunal. De tels pouvoirs sont intrinsèques à l’existence même d’une cour supérieure; autrement, elle ne pourrait se réaliser en tant que cour de justice. Cela étant, le pouvoir de punir pour outrage peut être exercé par un tribunal inférieur. Toutefois, ce pouvoir doit lui être conféré explicitement (*MacMillan Bloedel*, au paragraphe 31). De manière importante, le pouvoir du contrôle judiciaire des tribunaux inférieurs et des organismes administratifs figure parmi

[119] Having established what a superior court is and what entrenched powers are conferred on it, the question remains: how to define the judiciary more generally? The Supreme Court provides an answer to that as well. In *Re Residential Tenancies Act, 1979*, [1981] 1 S.C.R. 714 (*Re Residential Tenancies Act, 1979*), Justice Dickson, as he then was, wrote that “the hallmark of a judicial power is a *lis* between parties in which a tribunal is called upon to apply a recognized body of rules in a manner consistent with fairness and impartiality” (*Re Residential Tenancies Act, 1979*, at page 743 [emphasis in original]). Thus, in Justice Dickson’s view, a decision emanating from the judicial body adjudicating the dispute “deals primarily with the rights of the parties to the dispute, rather than considerations of the collective good of the community as a whole” (*Re Residential Tenancies Act, 1979*, at page 743). In other words, a court is a place where justice is administered. More specifically, it is where an impartial judge or quorum of judges makes a judicial determination regarding an issue presented to it. Normally, a court renders a decision on a dispute between two parties; it receives oral testimony and documentary evidence from these parties. The parties, who are in an adversarial relationship with one another, may test the evidence submitted and cross-examine the witnesses of the opposing party if necessary. Furthermore, the judge acts as an impartial master of the hearing by offering to the parties the fairness required for just and equitable proceedings. The judge then decides any objections raised, hears the parties’ submissions and takes the matter under advisement. Finally, the judge provides a reasoned decision and signs a judgment. A court of appeal may subsequently have this judgment brought before it, receive written submissions from each party and make whatever determinations are required in the circumstances.

[120] We have inherited this adversarial system from the British courts, in which the judge plays the role of an impartial, even passive, adjudicator between the plaintiff and the defendant. The English Canadian common law judge plays a role quite different from that of the magistrate in the inquisitorial system of civil law jurisdictions,

ceux considérés essentiels (*Noël*, au paragraphe 27; *MacMillan Bloedel*, au paragraphe 34).

[119] Ayant établi en quoi consiste une juridiction supérieure et les pouvoirs enchâssés qui lui sont dévolus, la question demeure : comment qualifier le pouvoir judiciaire plus généralement ? La Cour suprême nous offre une réponse à cela aussi. Dans le *Renvoi sur la Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714 (*Renvoi sur la Loi de 1979*), le juge Dickson, alors juge puîné, écrit que « la marque d’un pouvoir judiciaire est l’existence d’un litige entre des parties dans lequel un tribunal est appelé à appliquer un ensemble reconnu de règles d’une manière conforme à l’équité et à l’impartialité » (*Renvoi sur la Loi de 1979*, à la page 743). Ainsi, pour le juge Dickson, la décision émanant de l’organe judiciaire qui tranche le litige « porte d’abord sur les droits des parties au litige plutôt que sur l’examen du bien-être de la collectivité » (*Renvoi sur la Loi de 1979*, à la page 743). Dit autrement, une cour est un endroit où l’on administre la justice. Plus particulièrement, c’est où un juge ou un quorum de juges impartial fait une détermination judiciaire sur une question qui lui est présentée. Habituellement, une cour décide d’un litige existant entre deux parties; elle reçoit la preuve testimoniale et documentaire présentée par celles-ci. Occupant des rôles contradictoires, les parties peuvent tester la preuve soumise et contre-interroger au besoin les témoins de la partie adverse. De plus, le juge agit comme maître impartial de l’audience en offrant aux parties l’équité requise pour assumer une procédure juste et équitable. Par la suite, il tranchera les objections soumises et entendra les représentations des parties pour ensuite prendre en délibéré la cause. Finalement, il rendra des motifs décidant du litige et signera un jugement. Une cour d’appel pourrait être subséquentement saisie du jugement rendu, recevrait les représentations écrites de chacune des parties et entendrait les parties pour finalement faire les déterminations nécessaires dans les circonstances.

[120] Ce système de procédure contradictoire est hérité des cours britanniques, où le juge joue le rôle d’arbitre impartial, voire parfois passif, entre le demandeur et le défendeur. Le juge de la common law anglo-canadienne existe en opposition au magistrat du système de procédure inquisitoire propre aux juridictions civilistes, où le

in which he or she plays the role of independent fact finder. On this point, Chief Justice McLachlin has already raised a sharp contrast between the role of the investigator and that of the decision maker presiding over an adversarial process in our legal system. She made the following comments in *Charkaoui* [at paragraphs 43 and 50]:

The ... concern is that the judge may be seen to function more as an investigator than as an independent and impartial adjudicator. The law is clear that the principles of fundamental justice are breached if a judge is reduced to an executive, investigative function. At the same time, the mere fact that a judge is required to assist in an investigative activity does not deprive the judge of the requisite independence.

...

There are two types of judicial systems, and they ensure that the full case is placed before the judge in two different ways. In inquisitorial systems, as in Continental Europe, the judge takes charge of the gathering of evidence in an independent and impartial way. By contrast, an adversarial system, which is the norm in Canada, relies on the parties — who are entitled to disclosure of the case to meet, and to full participation in open proceedings — to produce the relevant evidence. The designated judge under the *IRPA* does not possess the full and independent powers to gather evidence that exist in the inquisitorial process. At the same time, the named person is not given the disclosure and the right to participate in the proceedings that characterize the adversarial process. The result is a concern that the designated judge, despite his or her best efforts to get all the relevant evidence, may be obliged — perhaps unknowingly — to make the required decision based on only part of the relevant evidence. As Hugessen J. has noted, the adversarial system provides “the real warranty that the outcome of what we do is going to be fair and just” (p. 385); without it, the judge may feel “a little bit like a fig leaf” (Proceedings of the March 2002 Conference, at p. 386).

[121] Again, this prompts the following question: how is the CJC’s and IC’s power to investigate judicial conduct similar to the powers of a superior court, or to the powers of the judiciary more broadly? Bearing in mind

juge joue un rôle actif d’enquêteur indépendant des faits. À cet égard, la juge en chef McLachlin a déjà fait valoir un contraste marquant entre le rôle de l’enquêteur et celui du décideur qui préside un processus contradictoire dans notre système judiciaire. Elle écrit dans l’arrêt *Charkaoui* [aux paragraphes 43 et 50] :

[...] on craint que le juge soit perçu davantage comme un enquêteur que comme un arbitre indépendant et impartial. Il est clair en droit qu’il serait contraire aux principes de justice fondamentale que le juge exerce une fonction purement exécutive, qui se limite à une enquête. Par contre, le simple fait qu’un juge soit appelé à participer à une activité d’enquête ne le prive pas de l’indépendance requise.

[...]

Il existe deux types de systèmes de justice, qui garantissent de deux manières différentes que le juge dispose d’une preuve complète. Dans un système de type inquisitoire, comme on en retrouve notamment sur le continent européen, le juge dirige la collecte des éléments de preuve de façon impartiale et indépendante. Par contraste, un système contradictoire, qui constitue la norme au Canada, compte sur les parties — qui ont le droit de connaître les allégations formulées contre elles et de participer pleinement à une procédure publique — pour qu’elles produisent les éléments de preuve pertinents. Sous le régime de la *LIPR*, le juge désigné n’est pas investi de tous les pouvoirs indépendants de colliger les éléments de preuve que lui conférerait le processus inquisitoire. Par contre, la personne désignée ne bénéficie ni de la divulgation de la preuve ni du droit de participer à la procédure qui caractérise le processus contradictoire. En conséquence, on craint que le juge désigné, en dépit des efforts qu’il déploie pour obtenir toute la preuve pertinente, puisse être obligé — peut-être sans le savoir — de rendre la décision requise sur le fondement d’une partie seulement de la preuve pertinente. Comme l’a noté le juge Hugessen, le système contradictoire [TRADUCTION] « garantit réellement que l’issue de notre travail sera équitable et juste » (p. 385); sans lui, le juge pourrait avoir « un peu le sentiment d’être une feuille de vigne » (Actes de la conférence de mars 2002, p. 386).

[121] Encore, la question se pose à ce stade : en quoi le pouvoir d’enquêter sur la conduite d’un juge, comme le font le CCM et le CE, peut-il s’apparenter aux pouvoirs d’une cour supérieure, voire à ceux du pouvoir judiciaire

Chief Justice McLachlin’s teachings in *Charkaoui*, based on the CJC Report, the process for reviewing judicial conduct is inquisitorial in nature and involves powers similar to those of a commission of inquiry under the IA. Such commissions are tasked with finding the truth by examining and seriously testing any evidence relevant to its mandate. It must therefore be concluded that, according to the CJC’s very own statements in its 2014 report, the CJC and the IC possess only a statutory jurisdiction enabling them to inquire into the conduct of a judge who is subject to the inquiry having two opportunities to defend him – or herself through written submissions: (1) during the consideration of the complaint by the IC (By-laws, subsection 5(2)); and (2) after receipt by the CJC of the IC’s report and before deliberation (By-laws, subsection 9(1)).

[122] At risk of repeating myself, it is impossible to consider the investigative function of the CJC equivalent to the function of a superior court. Naturally, the experience of the CJC members, mainly chief justices, is a necessary criterion contributing to their expertise in matters of judicial ethics, but this does not make the CJC a superior court. Several other facts point me toward the same conclusion. First, the fact that the Minister may, by way of an order under subsection 63(6) of the JA, require the IC to hold a public hearing rather than a private hearing indicates that the IC is not the master of its own proceedings, but is subordinate to the Minister’s orders in this regard. Such a scenario would be inconceivable for a superior court. Second, the legislation contains neither a right of appeal nor a privative clause. Knowing that the FCA provides an application for judicial review as a remedy, one must assume that Parliament was aware that this remedy was available. Moreover, the observation that the CJC’s recommendation is not in itself an order or a decision—despite the potentially serious consequences for the judge who is the subject of the inquiry—is telling; even more telling is the fact that the CJC lacks the power to have it recognized or enforced.

plus largement ? Gardant les propos de la juge en chef McLachlin dans l’arrêt *Charkaoui* à l’esprit, rappelons que, d’après le Rapport du CCM, le processus d’examen de la conduite des juges du CCM est de nature inquisitoire et ce dernier possède des pouvoirs semblables à ceux d’une commission d’enquête en vertu de la LE. Ces commissions sont chargées de rechercher la vérité en examinant et en testant sérieusement les éléments de preuve pertinents à son mandat. Force est de conclure en l’espèce que, selon les propres dires du CCM dans son étude de 2014, le CCM et le CE ne jouissent que d’une compétence législative leur permettant d’enquêter sur la conduite d’un juge lors d’un processus que l’on saurait qualifier d’inquisitoire, le juge enquêté ayant l’opportunité de se défendre en ripostant par représentations écrites à deux reprises, soit : 1) lors de l’examen de la plainte par le CE (Règlement, paragraphe 5(2)); et 2) après la réception par le CCM du rapport du CE avant la délibération (Règlement, paragraphe 9(1)).

[122] Sous peine de me répéter, il est alors impossible de confondre la fonction d’enquêteur du CCM à celle d’une cour supérieure. Certes, l’expérience des membres du CCM, pour la plupart des juges en chef, est un critère nécessaire pouvant contribuer à leur expertise en matière de déontologie judiciaire, mais cela ne fait pas du CCM une cour supérieure. Plusieurs autres faits m’amènent à la même conclusion. D’abord, le fait que la ministre puisse par voie d’ordre en vertu du paragraphe 63(6) de la LJ obliger le CE à tenir une audition publique plutôt qu’à huis clos indique que le CE n’est pas maître de ses propres procédures, mais est subordonné aux ordres de la ministre à ce sujet. Un tel scénario serait inconcevable pour une cour supérieure. En outre, on ne retrouve pas dans la législation de dispositif d’appel ou encore de clause privative. Or, sachant que la LCF prévoyait un recours en demande de contrôle judiciaire, on doit présumer que le législateur savait que ce recours existait. De surcroît, l’observation que la recommandation du CCM n’est pas en soi une ordonnance ou une décision — malgré de potentiellement lourdes conséquences pour le juge enquêté — est saillante; est d’autant plus déterminante l’observation voulant que le CCM ne soit pas en mesure de la faire reconnaître ou exécuter.

[123] The CJC and its IC argue that they are comparable to a superior court, yet they possess none of the functions of a superior court. In conclusion, the investigative jurisdiction of the CJC and the IC cannot be compared to the jurisdiction and functions of a superior court. They are institutions with different roles. As we will see below, it is difficult to conceive that in 1971, when Parliament added a reference to superior courts to the JA, it intended to institutionalize the CJC and the IC as a superior court.

[124] I will now undertake a more literal analysis of the provision at issue.

- (2) Analysis of sections dealing with “inquiries concerning judges” in the JA

[125] In this section, I will begin by setting out a few principles of legal interpretation before conducting an overview of the legislative history of the provisions and any hints as to Parliament’s intent. After establishing this background, I will conduct a literal analysis of the provisions at issue. Finally, I will address the ancillary question of whether the power to investigate judicial conduct includes an internal mechanism for appealing the reports of the IC that may be analogous to an appeal *de novo*.

(a) *Principles of interpretation*

[126] First, I will set out some of the principles of statutory interpretation that will guide our analysis of the relevant provisions. In her book *Sullivan on the Construction of Statutes*, Professor Sullivan sets forth the classic three-pronged method of interpretation: (1) the ordinary meaning approach using the text of the statute as the primary source; (2) the contextual approach as originally described by Elmer A. Driedger and refined by the Supreme Court in *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at paragraph 21 (see also *British Columbia v. Philip Morris International, Inc.*, 2018 SCC 36, [2018] 2 S.C.R. 595, at paragraph 17); and (3) the purposive approach in order to consider the practical idea behind the enactment of both the relevant section and the statute as a whole, as well as the real world effects of the Court’s interpretation (Ruth Sullivan, *Sullivan on*

[123] Le CCM et son CE se veulent comparables à une cour supérieure, mais ils n’ont pourtant aucune des fonctions d’une cour supérieure. En conclusion, on ne peut comparer la juridiction d’enquête du CCM et du CE à la juridiction et aux fonctions d’une cour supérieure. Ce sont des institutions qui assument des rôles différents. Comme nous le verrons plus bas, il est difficile de penser qu’en 1971, le législateur aurait voulu institutionnaliser le CCM et le CE comme cour supérieure en ajoutant à la LJ la référence à la juridiction supérieure.

[124] Passons alors à une analyse plus littérale de l’article en question.

- 2) Analyse des articles traitant « des enquêtes sur les juges » dans la LJ

[125] Dans cette partie, je mettrai d’abord en plan quelques principes d’interprétation juridique pour ensuite procéder à un survol de l’historique législatif des dispositions et des indices que l’on peut repérer eu égard à l’intention du législateur. Une fois cette toile de fond dessinée, j’entreprendrai une analyse littérale des dispositions en jeu. Enfin, je m’attaquerai à la question auxiliaire à savoir si le pouvoir d’enquête sur les juges inclut un mécanisme d’appel interne des rapports du CE qui pourrait s’apparenter à un appel *de novo*.

a) *Principes d’interprétation*

[126] D’entrée de jeu, établissons quelques principes d’interprétation juridique qui guideront notre analyse des dispositions en cause. Dans son ouvrage, *Sullivan on the Construction of Statutes*, la professeure Sullivan expose la méthode classique d’interprétation en trois volets : 1) l’analyse fondée sur le sens ordinaire, qui utilise le texte de la loi comme source principale; 2) l’analyse fondée sur le contexte tel qu’elle avait initialement été décrite par Elmer A. Driedger et telle que précisée par la Cour suprême dans l’arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, au paragraphe 21 (voir aussi *Colombie-Britannique c. Philip Morris International, Inc.*, 2018 CSC 36, [2018] 2 R.C.S. 595, au paragraphe 17); et 3) l’analyse téléologique qui prend en compte l’idée pratique derrière l’adoption de l’article dont il est question, de la loi dans son ensemble ainsi

the Construction of Statutes, 6th ed. (Markham, Ont.: LexisNexis, 2014), at paragraph 2.1).

[127] At the same time, at paragraphs 68 to 71 of *X (Re)*, 2014 FCA 249, [2015] 1 F.C.R. 684, the Federal Court of Appeal summarized the preferred approach to statutory interpretation:

The preferred approach to statutory interpretation has been expressed in the following terms by the Supreme Court (see: *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at paragraph 21. See also: *R. v. Ulybel Enterprises Ltd.*, 2001 SCC 56, [2001] 2 S.C.R. 867, at paragraph 29):

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.

The Supreme Court restated this principle in *Canada Trustco Mortgage v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601 at paragraph 10:

It has been long established as a matter of statutory interpretation that “the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament”: see *65302 British Columbia Ltd. v. Canada*, [1999] 3 S.C.R. 804, at para. 50. The interpretation of a statutory provision must be made according to a textual, contextual and purposive analysis to find a meaning that is harmonious with the Act as a whole. When the words of a provision are precise and unequivocal, the ordinary meaning of the words play a dominant role in the interpretive process. On the other hand, where the words can support more than one reasonable meaning, the ordinary meaning of the words plays a lesser role. The relative effects of ordinary meaning, context and purpose on the interpretive process may vary, but in all cases the court must seek to read the provisions of an Act as a harmonious whole.

This formulation of the proper approach to statutory interpretation was repeated in *Celgene Corp. v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 1, [2011] 1 S.C.R. 3, at paragraph 21, and *Canada (Information Commissioner)*

que les effets réels d’une pareille interprétation par la cour (Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6^e éd, Markham (Ont.) : LexisNexis, 2014, au paragraphe 2.1).

[127] Parallèlement, aux paragraphes 68 à 71 de l’arrêt *X (Re)*, 2014 CAF 249, [2015] 1 R.C.F. 684, la Cour d’appel fédérale résume la manière dont une loi devrait être interprétée :

La méthode privilégiée en ce qui a trait à l’interprétation des lois a été ainsi définie par la Cour suprême du Canada (voir *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, au paragraphe 21. Voir aussi *R. c. Ulybel Enterprises Ltd.*, 2001 CSC 56, [2001] 2 R.C.S. 867, au paragraphe 29) :

[TRADUCTION] Aujourd’hui il n’y a qu’un seul principe ou solution : il faut lire les termes d’une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur.

La Cour suprême a réaffirmé ce principe par l’arrêt *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601, au paragraphe 10 :

Il est depuis longtemps établi en matière d’interprétation des lois qu’« il faut lire les termes d’une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur » : voir *65302 British Columbia Ltd. c. Canada*, [1999] 3 R.C.S. 804, par. 50. L’interprétation d’une disposition législative doit être fondée sur une analyse textuelle, contextuelle et téléologique destinée à dégager un sens qui s’harmonise avec la Loi dans son ensemble. Lorsque le libellé d’une disposition est précis et non équivoque, le sens ordinaire des mots joue un rôle primordial dans le processus d’interprétation. Par contre, lorsque les mots utilisés peuvent avoir plus d’un sens raisonnable, leur sens ordinaire joue un rôle moins important. L’incidence relative au sens ordinaire, du contexte et de l’objet sur le processus d’interprétation peut varier, mais les tribunaux doivent, dans tous les cas, chercher à interpréter les dispositions d’une loi comme formant un tout harmonieux.

Cet enseignement quant à la bonne méthode à retenir en matière d’interprétation des lois a été rappelé par les arrêts *Celgene Corp. c. Canada (procureur général)*, 2011 CSC 1, [2011] 1 R.C.S. 3, au paragraphe 21,

v. *Canada (Minister of National Defence)*, 2011 SCC 25, [2011] 2 S.C.R. 306, at paragraph 27.

Inherent in the contextual approach to statutory interpretation is the understanding that the grammatical and ordinary sense of a provision is not determinative of its meaning. A court must consider the total context of the provision to be interpreted “no matter how plain the disposition may seem upon initial reading” (*ATCO Gas and Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 SCC 4, [2006] 1 S.C.R. 140 at paragraph 48). From the text and this wider context the interpreting court aims to ascertain legislative intent, “[t]he most significant element of this analysis” (*R. v. Monney*, [1999] 1 S.C.R. 652, at paragraph 26).

[128] However, as expressed by the Federal Court of Appeal, Professor Sullivan and Professor Pierre-André Côté in his book *The Interpretation of Legislation in Canada*, the ordinary meaning approach is not sufficient on its own. Côté and Sullivan are in agreement, rather, that context is critical and that interpretation is legitimate even when the ordinary meaning appears clear. Professor Côté states that

... we want to note our profound disagreement with the idea that interpretation is legitimate or appropriate only when the text is obscure. This idea is based on the view, incorrect, that the meaning of a legal rule is identical with its literal legislative wording. The role of the interpreter is to establish the meaning of rules, not texts, with textual meaning at most the starting point of a process which necessarily takes into account extra-textual elements. The *prima facie* meaning of a text must be construed in the light of the other indicia relevant to interpretation. A competent interpreter asks whether the rule so construed can be reconciled with the other rules and principles of the legal system: Is this meaning consistent with the objectives of the statute and the provision? Is this meaning coherent with the history of the text? Do the consequences of construing the rule solely in terms of the literal rule justify revisiting the interpretation? and so on.

(Pierre-André Côté, Stéphane Beaulac and Mathieu Devinat, *The Interpretation of Legislation in Canada*, 4th ed. (Toronto: Carswell, 2011), at pages 268–269 [footnote omitted].)

et *Canada (Commissaire à l’information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, 2011 CSC 25, [2011] 2 R.C.S. 306, au paragraphe 27.

L’approche contextuelle de l’interprétation des lois est fondée sur l’idée que le sens grammatical et ordinaire d’une disposition n’est pas déterminant quant à son sens. Il faut tenir compte du contexte global de la disposition à interpréter, « même si, à première vue, le sens de son libellé peut paraître évident » (*ATCO Gas and Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 CSC 4, [2006] 1 R.C.S. 140, au paragraphe 48). C’est à partir du libellé et du contexte global que le juge appelé à interpréter le texte recherche l’intention du législateur, qui est « [l]’élément le plus important de cette analyse » (*R. c. Monney*, [1999] 1 R.C.S. 652, au paragraphe 26).

[128] Or, comme l’ont exprimé la Cour d’appel fédérale, la professeure Sullivan et le professeur Pierre-André Côté dans son ouvrage *Interprétation des lois*, l’analyse fondée sur le sens ordinaire — à elle seule — ne suffit plus. Côté et Sullivan s’entendent plutôt pour dire que le contexte est primordial et que l’interprétation est légitime même si le sens ordinaire semble clair. Le professeur Côté affirme que :

969. [...] il convient toutefois de marquer mon profond désaccord avec l’idée que l’interprétation n’est légitime ou opportune qu’en présence d’une obscurité textuelle.

970. Cette idée repose sur une fausse assimilation du sens de la règle de droit au sens littéral de l’énoncé législatif. La tâche de l’interprète ne consiste pas, à mon avis, à établir le sens des textes : c’est le sens des règles qui l’intéresse, le sens du texte constituant tout au plus le point de départ d’une démarche qui implique toujours la prise en compte d’éléments étrangers au texte. Le sens obvie du texte doit être confronté aux indications fournies par les autres facteurs pertinents à l’interprétation. L’interprète compétent se demandera si la règle construite à partir de ce sens se concilie avec les autres règles et principes du système juridique; si ce sens est de nature à promouvoir les objectifs de la loi et de la disposition interprétée; si ce sens est cohérent avec l’histoire du texte; si les conséquences auxquelles conduit la règle construite à partir du seul sens littéral ne justifient pas d’envisager une autre interprétation, et ainsi de suite.

(Pierre-André Côté, Stéphane Beaulac et Mathieu Devinat, *Interprétation des lois*, 4^e éd., Montréal, Éditions Thémis, 2009, à la page 291 [note en bas de page omise].)

[129] These are the guiding principles of statutory interpretation. I will now look to the legislative history for clues as to Parliament’s intent.

(b) *Legislative history and the intent of Parliament*

[130] The current version of the JA had its beginnings in Bill C-243, introduced by Minister Turner for first reading on April 28, 1971. Bill C-243 [*An Act to amend the Judges Act and the Financial Administration Act*, 28th Parl., 3rd Sess., 1971] included, among others, provisions regarding the salaries and annuities of judges and the creation of the position of supernumerary judge. Notably, it proposed the creation of the brand new CJC.

[131] The historical and political context of the JA is relevant to the interpretation of the deeming provision. At the time, Parliament had just enacted the *Federal Court Act* in 1970, which came into effect on June 12, 1971. On April 26, 1971, Prime Minister Pierre E. Trudeau announced that the government would be introducing amendments to the JA to “increase judicial salaries significantly” in order, among other reasons, “to facilitate the appointment to the bench of younger candidates who may have family responsibilities” (*House of Commons Debates*, 28th Parl., 3rd Sess., Vol. 5 (26 April 1971), at page 5211 (Pierre E. Trudeau)). On May 3, 1971, in response to a question for the Minister of Justice raising a concern about judicial independence and the possibility that a judge could be fired on the CJC’s “recommendation”, Minister Turner specified that “the purpose of the Canadian judicial commission is to ensure that the separation of powers as between the executive and the judiciary is properly maintained” (*House of Commons Debates*, 28th Parl., 3rd Sess., Vol. 5 (3 May 1971), at page 5433 (John Turner)).

[132] Bill C-243 changed the landscape. In 1886, supervisory power over the conduct of county judges was conferred by statute on one or more Supreme Court judges, or one or more judges of a superior court of any Canadian province. These were called “commissioners”,

[129] Sont ainsi les principes directeurs d’une interprétation juridique. Regardons alors l’historique législatif afin de déceler les indices pouvant éclairer l’intention du législateur.

b) *Historique législatif et intention du législateur*

[130] La version actuelle de la LJ a son origine dans le projet de loi C-243 présenté par le ministre Turner en première lecture le 28 avril 1971 [*Loi modifiant la Loi sur les juges et la Loi sur l’administration financière*, 28^e lég., 3^e sess., 1971]. Le projet de loi C-243 contenait entre autres des dispositions concernant les salaires, les pensions des juges et la création du poste de juge supernuméraire. Notamment, il proposait la création du tout nouveau CCM.

[131] Le contexte historique et politique de la LJ est intéressant pour l’interprétation de la disposition déterminative. À cette époque, le Parlement venait de passer la *Loi sur la Cour fédérale* en 1970 et elle fut mise en vigueur le 12 juin 1971. Le 26 avril 1971, le premier ministre Pierre E. Trudeau a annoncé que le gouvernement allait soumettre des modifications à la LJ pour « relever sensiblement les traitements du corps judiciaire » dans le but, entre autres, « de faciliter l’accès de la magistrature à de jeunes candidats qui peuvent avoir des familles à leur charge » (*Débats de la Chambre des communes*, 28^e lég., 3^e sess., vol. 5 (26 avril 1971), à la page 5211 (Pierre E. Trudeau)). Le 3 mai 1971, en réponse à une question au ministre de la Justice soulevant une préoccupation quant à l’indépendance des juges et la possibilité qu’un juge puisse être démis de ses fonctions sur « suggestion » du CCM, le ministre Turner a précisé que « la raison d’être du Conseil canadien de la magistrature c’est d’assurer comme il convient la séparation permanente des pouvoirs entre l’exécutif et le judiciaire » (*Débats de la Chambre des communes*, 28^e lég., 3^e sess., vol. 5 (3 mai 1971), à la page 5433 (John Turner)).

[132] Le projet de loi C-243 est venu changer la donne. En 1886, la responsabilité concernant la conduite des juges de comté fut confiée par législation à un ou plusieurs juges de la Cour suprême, ou à un ou plusieurs juges d’une cour supérieure dans toute province du Canada.

and they had the same powers to summon and compel to attend as a superior court of the province in which the inquiry was conducted. These powers are analogous with those set out in paragraphs 63(4)(a) and (b) of the JA currently in force. Before the amendments brought by Bill C-243, the IA was used for conducting investigations with respect to superior court judges.

[133] The inquiry into the conduct of the Honourable Leo Landreville, then a judge of the Supreme Court of Ontario, is a good example. In fact, the Landreville affair was one of the triggers for the amendments to the new legislation. In 1966, the Governor in Council appointed, pursuant to the *Inquiries Act*, R.S.C. 1952, c. 154, Justice Ivan Rand, a former Supreme Court judge, to inquire into questionable securities transactions by Justice Landreville. In his report, Justice Rand recommended Justice Landreville's removal. However, the report was challenged, and legal proceedings were launched alleging a violation of procedural fairness (see William Kaplan, *Bad Judgment: The Case of Mr. Justice Leo A. Landreville*, Toronto: University of Toronto Press, 1996; *Landreville v. The Queen*, [1977] 2 F.C. 726 (T.D.); *Landreville v. The Queen*, [1981] 1 F.C. 15 (T.D.)). In June 1967, Prime Minister Lester B. Pearson made a joint address to both Houses of Parliament asking for Justice Landreville's removal, but the latter resigned before a decision could be reached.

[134] It was in the wake of this experience with Justice Landreville's investigation file and the resulting legal proceedings that Minister Turner and Cabinet decided to rethink the judicial conduct investigation procedure. After consultations with the Conference of Chief Justices (the CJC's predecessor), the ten provincial attorneys general and the Canadian Bar Association, Bill C-243 was introduced in the House of Commons in April 1971 (see *House of Commons Debates*, 28th Parl., 3rd Sess., Vol. 5 (3 May 1971), at page 5433 (John Turner)).

[135] On June 14, 1971, the debates in the House of Commons during the second reading of Bill C-243, particularly the comments of the Parliamentary Secretary to the Minister of Justice, Albert Béchard (replacing the

On les appelait « commissaire », et ils avaient les mêmes pouvoirs de citer et contraindre à comparaître que toute cour supérieure de la province où l'enquête avait lieu. Ces pouvoirs s'apparentent à ceux aux alinéas 63(4)a) et b) de la LJ actuellement en vigueur. Or, avant les amendements apportés par le projet de loi C-243, on utilisait la LE pour faire enquête sur les juges de cour supérieure.

[133] L'enquête sur la conduite de l'honorable Leo Landreville, juge à l'époque de la Cour suprême de l'Ontario, en est un bel exemple. C'est d'ailleurs l'affaire Landreville qui a en partie déclenché les modifications à la nouvelle loi. En 1966, le gouverneur en conseil avait nommé, selon la *Loi sur les enquêtes*, S.R.C. 1952, ch. 154, le juge Ivan Rand, ancien juge de la Cour suprême, pour enquêter sur les transactions douteuses de valeurs mobilières du juge Landreville. Le juge Rand a recommandé dans son rapport la révocation du juge Landreville. Toutefois, le rapport fut contesté et des procédures judiciaires sur la base de violation à l'équité procédurale furent entreprises (voir William Kaplan, *Bad Judgment : The Case of Mr. Justice Leo A. Landreville*, Toronto : University of Toronto Press, 1996; *Landreville c. La Reine*, [1977] 2 C.F. 726 (1^{re} inst.); *Landreville c. La Reine*, [1981] 1 C.F. 15 (1^{re} inst.)). En juin 1967, le premier ministre Lester B. Pearson a présenté aux deux chambres une adresse demandant la révocation du juge Landreville, mais ce dernier a démissionné avant que les deux chambres puissent se prononcer.

[134] C'est suite à l'expérience du dossier d'enquête du juge Landreville et aux procédures judiciaires qui en suivirent que le ministre Turner et le cabinet ont décidé de repenser la procédure d'enquête sur la conduite des juges. Après consultations auprès de la Conférence des juges en chef (le prédécesseur du CCM) et des dix procureurs généraux des provinces, ainsi que du barreau canadien, le projet de loi C-243 fut soumis à la Chambre des communes en avril 1971 (voir *Débats de la Chambre des communes*, 28^e lég., 3^e sess., vol. 5 (3 mai 1971), à la page 5433 (John Turner)).

[135] Le 14 juin 1971, les débats qui ont eu lieu à la Chambre des communes lors de la deuxième lecture du projet de loi C-243, et en particulier les propos du secrétaire parlementaire du ministre de la Justice, Albert

Minister of Justice, who was occupied at the time with the Constitutional Conference of Victoria), as well as the concerns of the members of Parliament, shed considerable light on the foundations of the JA and its subsection 63(4) (*House of Commons Debates*, 28th Parl., 3rd Sess., Vol. 7 (14 June 1971), at pages 6665 *et seq* (Albert Béchar, Eldon M. Woolliams, Stanley Knowles, et al.)). The following general conclusions may be drawn:

- (1) The main purpose of the bill was to raise the salaries of superior court judges to attract the best candidates.
- (2) Another concern was to provide judges and their families with greater financial security by modifying the pension plan for judges.
- (3) One objective was to recognize judicial experience by creating the position of supernumerary judge while reducing the judicial workload.
- (4) It proposed the creation of the CJC for the purpose of formalizing the unofficial existence of the conference of the country's 22 chief justices, assigning to it, among others, the mandate of providing judicial training and the power to investigate judicial conduct.
- (5) Another purpose was to ensure judicial independence by specifying that judicial conduct and any inquiries into judicial conduct would fall under the powers of the CJC rather than the executive branch, while ensuring that the ultimate power of removal rested with the two Houses of Parliament.
- (6) In order to preserve the final removal power, the CJC and the IC were given only investigative powers resulting in a report and conclusions (recommendation) to be presented to the Minister of Justice, who, along with Cabinet, would have the ultimate responsibility of making a joint address to Parliament asking for the removal, if appropriate.

Béchar (qui remplaçait à ce temps le ministre de la Justice accaparé par la Conférence constitutionnelle de Victoria), ainsi que les préoccupations des députés, éclairent beaucoup sur les fondements de la LJ et de son paragraphe 63(4) (*Débats de la Chambre des communes*, 28^e lég., 3^e sess., vol. 7 (14 juin 1971), à la page 6665 et suivantes (Albert Béchar, Eldon M. Woolliams, Stanley Knowles, et al.)). De façon générale, on peut en tirer ce qui suit :

- 1) Le projet avait pour but principal d'augmenter les salaires des juges des cours supérieures de façon à intéresser les meilleurs candidats et candidates;
- 2) On se préoccupait aussi d'assurer la sécurité des juges et de leurs familles en modifiant le régime de pensions des juges;
- 3) On voulait reconnaître l'expérience judiciaire en créant le poste de juge surnuméraire tout en diminuant la tâche judiciaire;
- 4) On proposait la création du CCM dans le but d'officialiser l'existence non officielle de la conférence des 22 juges en chef du pays, et on lui attribuait entre autres la fonction d'assurer la formation des juges et le pouvoir d'enquêter sur la conduite des juges;
- 5) On voulait aussi assurer l'indépendance judiciaire en précisant que la conduite des juges et les enquêtes qui en découleront feront partie des pouvoirs du CCM et non de l'exécutif tout en s'assurant que le pouvoir ultime de révocation appartient toujours aux deux chambres;
- 6) Dans le but de préserver le pouvoir ultime de révocation, on n'a donné au CCM et au CE que le pouvoir d'enquête résultant dans un rapport et conclusions (recommandation) à être présenté au ministre de la Justice, qui aurait la responsabilité finale avec le cabinet de présenter aux chambres une adresse demandant la révocation, le cas échéant.

[136] Moreover, in his principal remarks (*House of Commons Debates*, 28th Parl., 3rd Sess., Vol. 7 (14 June 1971), at pages 6664–6667 (Albert Béchard)), the Parliamentary Secretary referred to the “new *Federal Court Act*” as an example of “the evolution of an older institution”, necessary “to keep our judicial system in step with the changes in our society and the changing role of law in that society”. He specified that the CJC was being created as the “national forum” for the judiciary for the purpose of bringing about “greater efficiency and uniformity in judicial services and to improve their quality”. The CJC was to be granted, among others, the power to carry out investigations into the conduct of judges to ensure judicial independence and to have “the judiciary become, to some extent, a self-disciplining body”. He added that the legislative and executive branches “should not ordinarily intervene in the management or control of the judiciary”, except for Parliament’s involvement during the presentation of an address.

[137] The members of Parliament called upon to comment and propose amendments unanimously supported the objectives designed to ensure judicial independence and the importance of granting the CJC the power to investigate judicial conduct, as well as the goal of maintaining the constitutional power to remove a judge in the hands of the two Houses of Parliament. However, it was suggested that non-judges be able to participate in judicial conduct inquiries (*House of Commons Debates*, 28th Parl., 3rd Sess., Vol. 7 (14 June 1971), at page 6674 (John Gilbert)). It was even proposed that the system of inquiry and ultimate removal include an appeal process, since, “[i]f a judge is wrongly treated, there is no remedy” provided for in the bill (*House of Commons Debates*, 28th Parl., 3rd Sess., Vol. 7 (14 June 1971), at page 6686 (Robert McCleave)).

[138] The bill was submitted to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs for consideration over the course of two sessions on June 16 and 22, 1971. One of the amendments discussed by the Committee was section 31 of Bill C-243 (subsection 63(4) of the current Act), in which it was added that the CJC and the IC “shall be deemed to be a superior court and shall have”

[136] De surcroît, dans son allocution principale (*Débats de la Chambre des communes*, 28^e lég., 3^e sess., vol. 7 (14 juin 1971), aux pages 6664–6667 (Albert Béchard)), le secrétaire parlementaire s’est référé à « la nouvelle *Loi sur la Cour fédérale* » et a noté qu’elle était la démonstration de « l’évolution des anciennes institutions » devenue nécessaire « pour garder notre système judiciaire aux pas avec les changements de notre société et le rôle changeant de la loi dans notre société ». Il a précisé que le CCM était désormais créé comme le « forum national » pour les juges dans le but « [d]’uniformiser les services judiciaires et à en améliorer la qualité et l’efficacité ». Le CCM aurait entre autres le pouvoir d’enquêter sur la conduite des juges pour assurer l’indépendance judiciaire et pour que « la magistrature devienne, dans une certaine mesure, un corps assurant sa propre discipline ». Il a ajouté que ni le législatif ni l’exécutif « ne devrait [...] normalement intervenir dans l’administration ou le contrôle du pouvoir judiciaire », sauf pour l’implication du Parlement lors de la présentation d’une adresse.

[137] Les députés appelés à commenter et proposer des amendements étaient unanimes quant à leur appui des objectifs visant à assurer l’indépendance judiciaire et l’importance de confier au CCM le pouvoir d’enquête sur la conduite des juges, et aussi ceux visant à garder entre les mains des deux chambres le pouvoir constitutionnel de révoquer un juge. Toutefois, il est suggéré que des non-juges puissent être appelés à participer aux enquêtes sur la conduite des juges (*Débats de la Chambre des communes*, 28^e lég., 3^e sess., vol. 7 (14 juin 1971), à la page 6674 (John Gilbert)). Il est même proposé que le système d’enquête et d’ultimes révocations contiennent un processus d’appel, car il n’existait dans le projet de loi « aucun remède à l’injustice dont pourrait souffrir un juge » (*Débats de la Chambre des communes*, 28^e lég., 3^e sess., vol. 7 (14 juin 1971), à la page 6686 (Robert McCleave)).

[138] Le projet de loi fut transmis au Comité permanent de la justice et des questions juridiques pour considération lors de deux séances les 16 et 22 juin 1971. L’un des amendements duquel le Comité a discuté est celui de l’article 31 du projet de loi C-243 (le paragraphe 63(4) de la présente loi) où on ajoute que le CCM et le CE sont « sensés être des cours supérieures et ont » (en anglais : « *shall*

(in French: “*sensées être des cours supérieures et ont*”) (see House of Commons, Standing Committee on Justice and Legal Affairs, *Minutes of Proceedings and Evidence*, 28th Parl., 3rd Sess. (16 June 1971), at page 27:27 (Mr. Marceau)). The explanation for this governmental amendment was provided by a public servant within the Department of Justice, a certain Mr. McIntosh, in response to the question of a member: “That is just for the record. Is that it?” (in French: “*l’amendement est-il fait “pour l’enregistrement, est-ce exact?”*”). To this, Mr. McIntosh replied, at page 27:27:

To give the judges in the case of hearing of an inquiry or having an investigation the usual judicial protection that they would need. D’accorder aux juges lors d’une audience concernant une enquête en effectuant une investigation, la protection judiciaire normale dont il aurait besoin.

[139] The CJC submits that the amendment was drafted in response to [TRANSLATION] “concerns” expressed by members of Parliament to the effect that the CJC and the IC should be deemed to be superior courts (see the CJC’s memorandum, at paragraph 96). However, having read the debates in both the House of Commons and the Standing Committee on Justice and Legal Affairs, I was unable to find any trace of these [TRANSLATION] “concerns”. However, I was able to identify certain qualms regarding the fact that the judge subject to an inquiry would have no “right of appeal” and that, accordingly, the judge would have no remedy against unfair treatment (see House of Commons Debates, 28th Parl., 3rd Sess., Vol. 7 (14 June 1971), at page 6686 (Robert McCleave); House of Commons, Standing Committee on Justice and Legal Affairs, *Minutes of Proceedings and Evidence*, 28th Parl., 3rd Sess. (16 June 1971), at page 27:25 (Mr. McCleave)).

[140] As seen above, during the debates regarding this amendment, the public servant from the Department of Justice explained that the purpose of amending the bill to insert the phrase “shall be deemed to be a superior court” was “[t]o give the judges ... the usual judicial protection that they would need”. Therefore, to claim that it was added for the purpose of turning the CJC and the IC into an actual superior court ignores what is made apparent by the parliamentary debate. The objective was simply to ensure that the investigative body would protect

be deemed to be a superior court and shall have » (voir Chambre des communes, Comité permanent de la Justice et questions juridiques, *Procès-verbaux et témoignages*, 28^e parl., 3^e sess (16 juin 1971), à la page 27:27 (M. Marceau)). L’explication offerte pour cet amendement gouvernemental est communiquée par un fonctionnaire au sein du ministère de la Justice, un dénommé M. McIntosh, suite à une question lancée par un député : l’amendement est-il fait « pour l’enregistrement, est-ce exact? » (en anglais : « *That is just for the record. Is that it?* »). Auquel M. McIntosh répond, la page 27:27 :

D’accorder aux juges lors d’une audience concernant une enquête en effectuant une investigation, la protection judiciaire normale dont il aurait besoin. To give the judges in the case of hearing of an inquiry or having an investigation the usual judicial protection that they would need.

[139] Le CCM soumet que l’amendement fait suite à des « inquiétudes » exprimées par des députés voulant que le CCM et le CE devraient être réputés des juridictions supérieures (voir mémoire du CCM, au paragraphe 96). Cependant, ayant lu les débats tant devant la Chambre des communes que devant le Comité permanent de la justice et des questions juridiques, je n’ai pas retracé ces « inquiétudes ». Néanmoins, j’ai pu cibler certaines préoccupations concernant le fait que le juge enquêté n’aurait pas à sa disposition de « droit d’appel » et, qu’en conséquence, le juge n’aurait aucun remède contre l’injustice qu’il pourrait subir (voir *Débats de la Chambre des communes*, 28^e lég., 3^e sess., vol. 7 (14 juin 1971), à la page 6686 (Robert McCleave); Chambre des communes, Comité permanent de la Justice et questions juridiques, *Procès-verbaux et témoignages*, 28^e lég., 3^e sess. (16 juin 1971), à la page 27:25 (M. McCleave)).

[140] Tel que vu ci-haut, le fonctionnaire au sein du ministère de la Justice a expliqué que le but d’amender le projet de loi pour y insérer la mention « réputé constituer une juridiction supérieure » était « d’accorder aux juges [...] la protection judiciaire normale dont ils auraient besoin » lors des discussions entourant cet amendement. Or, de prétendre que l’ajout avait comme objectif de rendre le CCM et le CE une cour supérieure en titre fait fi de ce qui découle des débats parlementaires. On voulait simplement assurer que l’organisme d’enquête protégerait

judges. If the intent had been to turn this investigative body into a superior court, Parliament would have said so explicitly.

[141] Furthermore, even if one were to accept the fact that the CJC is a judicial conduct review body not subject to any form of remedy whatsoever and that its reports and conclusions are final (read not subject to appeal), as the CJC claims, it is clear that the objective of providing judges with “the usual judicial protection” would not be met at all. Is it conceivable that Parliament wished to make the investigative body a superior court in full knowledge that the “protection” given to judges would not include any remedies? One cannot on the one hand offer protection to the judges subject to inquiry while on the other hand providing no means for challenging the reports and conclusions. This is certainly not providing the “judicial protection” contemplated by Parliament.

[142] I also agree with Justice Mosley’s statement in his reasons that the amendment was made to grant immunity to the investigating judges for the decisions they render and to protect the judges subject to inquiry with respect to the statements made in the course of the proceedings. This last point is consistent with the intent to give the judge concerned the necessary “judicial protection”. I also note another important point in his decision, namely, his observation that this was the type of fine-tuning that commonly occurs to clarify an existing legislative provision (see *Douglas*, at paragraphs 101 and 103).

[143] The principle of independence also comes across clearly as the basis for the amendments. Minister Turner and his Parliamentary Secretary, in assigning an investigative role to the CJC and the IC, wished for judicial conduct to be overseen by a majority of representatives of the judiciary rather than members of the executive or legislative branches of government. The purpose was to shore up judicial independence by ensuring that judicial discipline was handled by the judicial branch, while allowing for the participation of non-judges, as long as a majority of members came from the bench.

les juges. Si on avait voulu rendre cet organisme d’enquête une cour supérieure, on l’aurait dit expressément.

[141] De plus, même en tenant pour acquis que le CCM est un organisme d’enquête sur la conduite des juges qui est non assujéti à quelque forme de recours que ce soit et que ses rapports et conclusions sont finaux (lire non appelables), comme le prétend le CCM, il demeure apparent que l’objectif de vouloir accorder aux juges « la protection judiciaire normale » ne serait carrément pas atteint. Est-il pensable que le législateur ait voulu créer un organisme d’enquête comme cour supérieure tout en sachant que « la protection judiciaire » n’inclurait aucun recours ? On ne peut pas d’un côté offrir la protection judiciaire aux juges enquêtés et, en contrepartie, ne pas offrir de moyen de remettre en question les rapports et conclusions. Ceci n’est certes pas accorder « la protection judiciaire » tel que l’a voulu le législateur.

[142] Je suis aussi d’accord avec le juge Mosley lorsqu’il mentionne dans ses motifs que l’amendement fut fait pour accorder l’immunité aux juges enquêteurs pour les décisions rendues, ainsi que protéger les juges enquêtés lors de déclarations faites en cours d’instance. Ce dernier point est conforme avec l’intention de vouloir donner au juge concerné « la protection judiciaire » nécessaire. J’attire également l’attention à un autre élément important de sa décision, soit l’observation qu’il s’agissait d’un amendement usuel voulant clarifier une disposition législative en vigueur (voir *Douglas*, aux paragraphes 101 et 103).

[143] Le principe de l’indépendance figure également de manière manifeste comme fondement des amendements. En effet, le ministre Turner et son secrétaire parlementaire, en confiant le rôle d’enquêteur au CCM et au CE, voulaient que ce soit majoritairement des représentants de la magistrature qui s’occuperaient de la conduite des juges, et non des membres des branches exécutives ou législatives du gouvernement. On voulait ainsi consolider l’indépendance judiciaire en s’assurant que ce soit la branche judiciaire qui s’occupe de la discipline des juges, tout en assurant la participation de non-juge, pourvu que la majorité des membres provienne du domaine judiciaire.

[144] The case currently before this Court is a perfect example. After the first inquiry, the IC recommended that the judge be removed, but the report was not unanimous. After studying the report and the judge’s submissions, the CJC decided not to recommend the judge’s removal to the Minister, preferring to side with the minority decision in the report, and it was this decision that was accepted by the Minister. Together with Quebec’s Minister of Justice, she nevertheless asked the CJC to launch a second inquiry into Justice Girouard’s conduct on the basis of the majority’s comments in the same report. Therefore, the judiciary itself has the full responsibility for judicial conduct inquiries. The executive branch does not decide of its own accord to investigate. It may ask for an inquiry, then receive the inquiry report and conclusion and decide, if appropriate, to ask Parliament to render a decision. This case provides a good illustration of Minister Turner’s statements regarding one of the *raison d’être* of the CJC, namely, “to ensure that the separation of powers as between the executive and the judiciary is properly maintained” (*House of Commons Debates*, 28th Parl., 3rd Sess., Vol. 5 (3 May 1971), at page 5433 (John Turner)).

[145] This brings us to the literal analysis of the provisions.

(c) *Literal interpretation of the sections at issue*

[146] We have seen above that the phrase “shall be deemed to be a superior court and shall have” (in French: “*réputé constituer une juridiction supérieure*”) was inserted to give the inquiring judges the usual immunity in similar circumstances. It was also mentioned that the “judicial protection” extended to the testimony of the judges subject to inquiry. This reflects the intent of Parliament.

[147] However, bearing in mind what it refers to as [TRANSLATION] “ambiguities” arising from both the internal structure of subsection 63(4) of the JA and a comparison of the French and English versions of the text, the CJC submits that the provision must be interpreted as creating a true superior court with all the powers of a superior court, particularly the power to summon witnesses

[144] Le dossier dont la Cour est actuellement saisie en l’instance en est le parfait exemple. Lors de la première enquête, le CE a recommandé la révocation du juge, mais le rapport n’était pas unanime. Après étude du rapport et des observations du juge, le CCM a décidé de ne pas recommander la révocation du juge à la ministre, préférant de se ranger à la décision minoritaire dans le rapport, et c’est cette décision que la ministre a acceptée. De concert avec la ministre de la Justice du Québec, elle a tout de même demandé au CCM d’enquêter à nouveau sur la conduite du juge Girouard sur la base des commentaires majoritaires dans ce même rapport. Ainsi, la magistrature a elle-même la responsabilité complète d’enquêter sur la conduite des juges. L’exécutif ne prend aucune décision de lui-même d’enquêter. Il peut demander d’enquêter et par la suite recevoir le rapport d’enquête avec conclusion et décider s’il y a lieu de demander au Parlement de se prononcer. Cette affaire fait justement état de ce que le ministre Turner affirmait eu égard à la raison d’être du CCM, soit celle « d’assurer comme il convient la séparation permanente des pouvoirs entre l’exécutif et le judiciaire » (*Débats de la Chambre des communes*, 28^e lég., 3^e sess., vol. 5 (3 mai 1971), à la page 5433 (John Turner)).

[145] Cela nous amène alors à l’étape de l’analyse littérale des dispositions.

c) *Interprétation littérale des articles en question*

[146] On a vu précédemment que l’expression « réputé constituer une juridiction supérieure » (en anglais : « *shall be deemed to be a superior court and shall have* ») a été insérée pour accorder aux juges enquêteurs l’immunité habituelle en semblable circonstance. Il a aussi été mentionné que « la protection judiciaire » protégerait les juges enquêtés lors de leur témoignage. Ceci reflète bien l’intention du législateur.

[147] Cependant, tout en considérant ce qu’il qualifie comme « ambiguïtés » ressortant tant de la structure interne du paragraphe 63(4) de la LJ que d’une comparaison des versions française et anglaise du texte, le CCM soumet que la disposition doit être interprétée comme créant une juridiction supérieure en titre ayant les pouvoirs de cour supérieure, notamment ceux de citer et

and compel them to give evidence. On the other hand, the AGC and Justice Girouard suggest, in agreement with Justice Mosley’s finding at paragraph 107 of *Douglas*, that this provision is limited in scope and that it simply enumerates the specific powers and functions of the CJC and the IC.

[148] Here it is worth recalling that, to identify the true meaning of this subsection of the JA, one must read the words of the text as a whole while taking into account the scheme of the Act, the object of the Act, and the grammatical and ordinary sense of the words. It goes without saying that the modern approach to statutory interpretation is the appropriate approach to take in this case: “the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament” (*Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559, at paragraph 26).

[149] It has already been established that the CJC and the IC are investigators with the power to conduct inquiries into a complaint or allegation directed against a judge. This investigative power is not the same as that of a superior court. In conferring upon them this investigative role, the JA grants the CJC and the IC a status similar to that of a superior court, not to designate them as a superior court, but rather to ensure that they have the powers of inquiry that the role requires.

[150] I will pause here to point out that, in his decision, Justice Mosley observed that the investigative powers appeared to be more closely connected to the IC than to the CJC. I agree. He also notes that subsection 63(4) of the JA does not apply to the final stage of the judicial conduct proceedings. He adds that section 65 gives the CJC the power to present a report with conclusions to the Minister (*Douglas*, at paragraph 108). Similarly, section 12 of the By-laws indicates that the CJC may request clarification from the IC or even a supplementary inquiry.

[151] I will now turn to the vocabulary of subsection 63(4) of the JA. The verb “réputé” in French literally

contraindre des témoins à témoigner. En contrepartie, la PGC et le juge Girouard suggèrent — tel que le juge Mosley le conclut au paragraphe 107 de la décision *Douglas* — qu’il s’agit d’une disposition ayant une portée limitée, soit celle d’énumérer les pouvoirs et fonctions précis du CCM et du CE.

[148] À titre de rappel, pour bien donner à ce paragraphe de la LJ son vrai sens, on doit considérer le texte dans son ensemble en tenant compte du contexte de la loi, son objet, et son sens grammatical et ordinaire. Inutile de préciser que la méthode moderne d’interprétation législative est l’approche à suivre en l’espèce : « il faut lire les termes d’une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur » (*Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559, au paragraphe 26).

[149] Nous savons déjà que le CCM et le CE sont des enquêteurs ayant comme pouvoir de vérifier, par enquêtes, une plainte ou une accusation dirigée contre un juge. Ce pouvoir de nature investigatrice n’est pas synonyme de celui d’une cour supérieure. Or, pour assumer la tâche d’enquêteur, la LJ accorde au CCM et au CE un statut s’apparentant à une juridiction supérieure, non pas pour faire de ceux-ci une cour supérieure, mais plutôt pour assurer que dans ce rôle d’enquêteur, ils auront les pouvoirs d’enquête nécessaires.

[150] Je m’arrête un instant pour souligner que, dans sa décision, le juge Mosley remarque que les pouvoirs d’enquête semblent beaucoup plus reliés au CE qu’au CCM. Je suis d’accord. Il note d’ailleurs que le paragraphe 63(4) de la LJ ne s’applique pas à l’étape finale de la procédure relative à la conduite des juges. Il ajoute que l’article 65 confie au CCM la responsabilité de présenter un rapport avec conclusions à la ministre (*Douglas*, au paragraphe 108). Le Règlement indique de même à l’article 12 que le CCM peut demander au CE des éclaircissements ou encore plus un complément d’enquête.

[151] Regardons donc le vocabulaire du paragraphe 63(4) de la LJ. Le verbe « réputé » dans son sens littéral

means “*tenir pour, considérer comme*” and the word “deemed” in English means [TRANSLATION] “to judge, to reckon, to consider” (see *Nouveau Petit Robert de la langue française 2009* (Paris: Le Robert, 2008) *sub verbo* “réputer”; *Larousse Chambers, Grand dictionnaire français-anglais / anglais-français* (Paris: Larousse, 2003) *sub verbo* “deem”). This being the case, I am of the view that if Parliament had wished to give the CJC and IC the status of a true superior court, it would have done so expressly by using the verb “to have”. Such a formulation might appear as follows: “the CJC or the IC established to conduct the inquiry is a superior court and has all the powers of such a court”. Conversely, it would not have needed to enumerate the specific powers set out in paragraphs 63(4)(a) and (b) of the JA. Parliament therefore chose to add “deemed” (in French: “*réputé être*”) because it did not want only to bestow the powers of inquiry associated with a superior court, but also to extend judicial protection to the judges subject to inquiry and to those conducting the inquiries. Justice Mosley reaches the same finding in *Douglas*; once again, I fully adopt his reasons at paragraphs 102 and 103.

[152] The CJC suggests that the French and English versions of subsection 63(4) of the JA are to be interpreted differently. It claims that the semi-colon in the French version of subsection 63(4) [TRANSLATION] “ends a clause that reads as a clear, general statement”, which is not found in the English text. The CJC treats the semi-colon as a full stop for the purpose of making the following idea stand out on its own: [TRANSLATION] “The Council or the Committee formed to conduct the inquiry is deemed to be a superior court”.

[153] With respect, I cannot accept this argument. First, as noted by the AGC, the revised statutes are not new law, being merely a consolidation under section 4 of the *Revised Statutes of Canada, 1985 Act*, R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 40. Therefore, one could—indeed should—consider the wording of subsection 63(4) of the JA as it was prior to the consolidation and not after the addition of the semi-colon. However, I intend to take into account the semi-colon because, in any case, it has no impact on my interpretation of the section. Indeed, it is inaccurate to state that a semi-colon [TRANSLATION]

veut dire « tenir pour, considérer comme », et le mot « *deemed* » en anglais signifie [TRADUCTION] « juger, estimer, considérer » (voir *Nouveau Petit Robert de la langue française 2009*, Paris : Le Robert, 2008, *sub verbo* « réputer »; *Larousse Chambers, Grand dictionnaire français-anglais / anglais-français*, Paris : Larousse, 2003, *sub verbo* « *deem* »). Ceci étant, je suis d’avis que si le législateur avait voulu donner au CCM et au CE le statut en titre de juridiction supérieure, il aurait utilisé la reconnaissance expresse en utilisant le verbe « avoir ». Une telle formulation pourrait, par exemple, ressembler à : « le CCM ou le CE formé pour l’enquête est une cour de juridiction supérieure et il a tous les pouvoirs d’une telle cour ». Inversement, il n’aurait pas eu à énumérer les pouvoirs spécifiques prévus aux alinéas 63(4)a) et b) de la LJ. Le législateur a alors choisi l’ajout de « réputé être » (en anglais : « *deemed* »), car il ne voulait pas qu’accorder des pouvoirs d’enquête associés à une juridiction supérieure, mais aussi assurer aux juges concernés et juges enquêteurs une protection judiciaire. Le juge Mosley en arrive à la même conclusion dans l’affaire *Douglas*; encore une fois, je suis entièrement d’accord avec ses motifs aux paragraphes 102 et 103.

[152] Le CCM suggère qu’il y a une différente interprétation à donner aux textes français et anglais du paragraphe 63(4) de la LJ. Le CCM prétend que le point-virgule au paragraphe 63(4) « met fin à une clause qui se lit comme une proposition générale et claire », ce qui ne se retrouve pas au texte anglais. Le CCM utilise le point-virgule comme point final dans le but de faire davantage valoir l’énoncé : « Le Conseil ou le Comité formé pour l’enquête est réputé constituer une juridiction supérieure ».

[153] Avec égards, je ne peux être d’accord avec cet argument. D’abord, tel que l’a noté la PGC, les lois révisées ne sont pas de droit nouveau, car elles constituent simplement une refonte selon l’article 4 de la *Loi sur les lois révisées du Canada (1985)*, L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 40. Ainsi, on pourrait — voire devrait — regarder le libellé du paragraphe 63(4) de la LJ avant la refonte et non après l’ajout du point-virgule. Cependant, j’entends prendre en compte le point-virgule, car, de toute façon, il ne change rien à l’interprétation que je donne à l’article. En effet, il n’est pas juste de dire qu’un point-virgule « met fin à

“ends a clause”. A semi-colon does not end a sentence. It is simply a pause shorter than that created by a period and longer than that created by a comma (see *Bescherelle: L’orthographe pour tous* (Montréal: Hurtubise, 1998), at paragraph 240). Thus, the semi-colon added during the consolidation of 1985 does nothing to change the interpretation of subsection 63(4) of the JA. The provision has no general part; it has only a very specific scope, that of granting the IC the powers necessary to inquire into the conduct of a superior court judge.

[154] Accordingly, the CJC’s statements regarding the English wording have more weight, except where they interpret subsection 63(4) of the JA as having a broad scope. The English text of the provision has no punctuation, employing instead the coordinating conjunction “and shall have”. It reads as follows: “shall be deemed to be a superior court and shall have **(a)** power to summon ... ; and **(b)** the same power to enforce the attendance”. In fact, as proposed by the CJC, the expression “shall have” may mean [TRANSLATION] “in particular”, which necessarily implies a limiting effect (CJC’s memorandum, at paragraph 88). I agree.

[155] I also observe that the marginal notes of subsection 63(4), “Powers of Council or Inquiry Committee” (in French: “*Pouvoirs d’enquête*”), do nothing more than announce what the text of the subsection is generally about. The title used does not support the CJC’s position. The marginal notes were an integral part of the bill that was being considered in 1971 (see *Corbett v. Canada*, [1997] 1 F.C. 386 (C.A.), at paragraph 13). However, I agree that such notes are not determinative (*Imperial Oil Ltd. v. Canada; Inco Ltd. v. Canada*, 2006 SCC 46, [2006] 2 S.C.R. 447, at paragraph 57), and I will treat them as being of secondary importance. The fact remains, though, that they are useful to the extent that, as Justice Mosley stated in paragraph 106 of *Douglas*, they add further support to my conclusion.

[156] I therefore find there is no ambiguity between the French and English versions. I will also reiterate that the reference to a superior court was inserted (1) to recognize

une clause ». Un point-virgule dans une phrase ne met pas fin à celle-ci. Il ne s’agit que d’une pause qui se situe entre un point et une virgule (voir *Bescherelle : L’orthographe pour tous*, Montréal : Éditions Hurtubise, 1998, au paragraphe 240). En conséquence, le point-virgule ajouté lors de la refonte des années 1985 ne change en rien l’interprétation à donner au paragraphe 63(4) de la LJ. La disposition n’a pas de partie générale; elle n’a qu’une portée bien spécifique, soit celle d’accorder au CE les pouvoirs nécessaires pour enquêter sur la conduite d’un juge de cour supérieure.

[154] En conséquence, les propos du CCM concernant le libellé anglais gagnent en importance, mais pas dans le sens voulant donner au paragraphe 63(4) de la LJ une portée générale. Le texte anglais de l’article n’a pas de ponctuation et il est présenté par le biais de la conjonction de coordination « *and shall have* ». Il se lit ainsi : « *shall be deemed to be a superior court and shall have (a) power to summon ...; and (b) the same power to enforce the attendance* ». En effet, tel que proposé par le CCM, l’expression « *shall have* » pourrait avoir le sens d’un « notamment », ce qui implique en soi un effet limitatif (mémoire du CCM, au paragraphe 88). Je suis d’accord.

[155] Je constate aussi que les notes marginales du paragraphe 63(4), « Pouvoirs d’enquête » (en anglais : « *Powers of Council or Inquiry Committee* »), se limitent à annoncer ce que *grosso modo* le texte du paragraphe dit. Le titre utilisé n’appuie pas la thèse du CCM. Ces notes marginales faisaient partie intégrante du projet de loi à l’étude en 1971 (voir *Corbett c. Canada*, [1997] 1 C.F. 386 (C.A.), au paragraphe 13). Toutefois, je conviens que ces notes n’ont pas un effet déterminant (*Cie pétrolière Impériale ltée c. Canada; Inco ltée c. Canada*, 2006 CSC 46, [2006] 2 R.C.S. 447, au paragraphe 57), et je leur attribue donc une importance secondaire. Mais en demeure qu’elles sont utiles dans la mesure où, comme le juge Mosley l’a statué au paragraphe 106 de la décision *Douglas*, elles confirment d’autant plus la conclusion à laquelle j’arrive.

[156] Je conclus donc à l’absence d’ambiguïté entre les textes français et anglais. De plus, je précise à nouveau que la référence à une juridiction supérieure fut insérée

the immunity of the inquiring judges and the CJC; (2) to grant the judges subject to inquiry all the necessary protection in the course of their testimony; and (3) to grant specifically for the inquiries a superior court's powers to summon witnesses and require them to give evidence, to produce documents, etc.

- (d) *Does the power to investigate judges include an internal appeal mechanism for the reports and conclusions of the IC that is analogous to an appeal de novo?*

[157] As previously mentioned, the CJC's position is that judicial oversight is unnecessary, as the procedure established by the By-laws includes a mechanism internal to the CJC that is analogous to an appeal *de novo* (CJC's memorandum, at paragraphs 100–110). The CJC submits that it established a [TRANSLATION] “specific process” granting the judge [TRANSLATION] “a procedural protection” allowing him or her [TRANSLATION] “to make to the Committee submissions supported by evidence”. The CJC submits that this procedure is even more robust than final appeals to the Supreme Court. The CJC considers this to be the highest level recourse that may be offered to a judge who is subject to an inquiry.

[158] I disagree. The Supreme Court is the court of last resort and plays a critical role in our country's constitutional architecture. Nobody is beyond the reach of its absolute jurisdiction. As the Supreme Court has explained in *Reference re Supreme Court Act, ss. 5 and 6*, 2014 SCC 21, [2014] 1 S.C.R. 433 [at paragraphs 84 and 87]:

In addition, the elevation in the Court's status empowered it to exercise a “unifying jurisdiction” over the provincial courts”: *Hunt v. T&N plc*, [1993] 4 S.C.R. 289, at p. 318; *Bank of Montreal v. Metropolitan Investigation & Security (Canada) Ltd.*, [1975] 2 S.C.R. 546, at p. 556. The Supreme Court became the keystone to Canada's unified court system. It “acts as the exclusive ultimate appellate court in the country” (*Secession Reference*, at para. 9). In fulfilling this role, the Court is not restricted to the powers of the lower courts from which an appeal is made. Rather, the Court may exercise the powers necessary to enable it “to discharge its role at the apex of the Canadian judicial system, as the court of last resort for

pour : 1) reconnaître l'immunité des juges enquêteurs et du CCM; 2) accorder aux juges enquêtés toute la protection requise lors de leurs témoignages; et 3) accorder spécifiquement pour les enquêtes les pouvoirs de Cour supérieure pour citer à comparaître, contraindre à témoigner, déposer les documents, etc.

- d) *Le pouvoir d'enquête sur les juges inclut-il un mécanisme d'appel interne des rapports et des conclusions du CE analogue à un appel de novo ?*

[157] Rappelons que la thèse du CCM est que les contrôles judiciaires ne sont pas nécessaires, car il existe dans la procédure établie par le Règlement un mécanisme interne au CCM qui est analogue à un appel *de novo* (mémoire du CCM, aux paragraphes 100–110). Le CCM soumet que celui-ci aurait mis sur pied un « processus spécifique » accordant ainsi au juge « une protection procédurale » lui permettant « de faire une soumission au Comité appuyé par de la preuve ». Le CCM prétend que cette procédure est en fait plus robuste que les appels ultimes à la Cour suprême. Cette suprématie judiciaire serait pour le CCM l'ultime qui puisse être offert à un juge enquêté.

[158] Je ne suis pas d'accord. La Cour suprême est le tribunal de dernier ressort et joue un rôle primordial dans l'architecture constitutionnelle de notre pays. Personne ne peut se soustraire à sa compétence absolue. Comme l'explique la Cour suprême dans le *Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême, art 5 et 6*, 2014 CSC 21, [2014] 1 R.C.S. 433 [aux paragraphes 84 et 87] :

En outre, le statut de tribunal de dernier ressort désormais reconnu à la Cour l'autorisait à exercer une « “jurisdiction unificatrice” sur les tribunaux des provinces » : *Hunt c. T&N plc*, [1993] 4 R.C.S. 289, p. 318; *Banque de Montréal c. Metropolitan Investigation & Security (Canada) Ltd.*, [1975] 2 R.C.S. 546, p. 556. La Cour suprême du Canada est devenue la clé de voûte du système judiciaire unifié du Canada. Elle « exerce le rôle de juridiction d'appel suprême et exclusive au pays » (*Renvoi sur la sécession*, par. 9). Dans ce rôle, les pouvoirs de la Cour ne se limitent pas à ceux des tribunaux inférieurs dont elle révisé les décisions en appel. Elle possède tous les pouvoirs nécessaires pour lui permettre

all Canadians”: *R. v. Gardiner*, [1982] 2 S.C.R. 368, at p. 404, *per* Dickson J.; *Hunt*, at p. 319.

« de remplir son rôle au sommet du système judiciaire canadien en tant que cour de dernier ressort pour tous les Canadiens » : *R. c. Gardiner*, [1982] 2 R.C.S. 368, p. 404, le juge Dickson; *Hunt*, p. 319.

...

[...]

As a result of these developments, the Supreme Court emerged as a constitutionally essential institution engaging both federal and provincial interests. Increasingly, those concerned with constitutional reform accepted that future reforms would have to recognize the Supreme Court’s position within the architecture of the Constitution. [Emphasis added.]

Cette évolution historique a fait de la Cour suprême une institution constitutionnellement essentielle qui affecte les intérêts à la fois du fédéral et des provinces. De plus en plus, les personnes que préoccupaient les réformes constitutionnelles ont accepté que les réformes à venir devraient reconnaître le rôle de la Cour suprême dans l’architecture de la Constitution. [Je souligne.]

[159] Contrary to the CJC’s submissions, I can find nothing in the JA or the By-laws about an option to submit new evidence or for the judge to have an oral hearing. However, in theory as well as in practice, an appeal *de novo* means that the case may be presented again with testimonial or other evidence and with the assistance of new submissions. Furthermore, this type of appeal occurs in the context of an adversarial two-party system, which is quite simply not the case here. The CJC has a statutory obligation to submit the inquiry report after having reviewed it while taking into account the written submissions of the judge subject to the inquiry. However, no provision is made for a new hearing with new evidence. Therefore it is not a [TRANSLATION] “specific procedure” for an appeal *de novo*. Moreover, as noted by Justice Girouard, appeals do not exist in the common law; all appeals are the creatures of statute (*R. v. Meltzer*, [1989] 1 S.C.R. 1764, at page 1773). In this case, the appeal regime proposed by the CJC was clearly not adopted by Parliament. The role of the CJC is not to conduct an appeal, but rather to review the report of the IC.

[159] Contrairement aux dires du CCM, je ne peux trouver nulle part dans la LJ ou le Règlement l’option de soumettre une nouvelle preuve ou encore pour le juge de se faire entendre oralement. Or, en théorie ainsi qu’en pratique, un appel *de novo* prévoit qu’un dossier puisse être représenté à nouveau avec de la preuve par témoins ou autrement et à l’aide de nouvelles soumissions. Qui plus est, ce type d’appel se fait dans le cadre d’un système à deux parties sous forme accusatoire ou contradictoire, ce qui n’est tout simplement pas le cas ici. Le CCM a l’obligation législative de rendre le rapport d’enquête après l’avoir examiné tout en tenant compte des observations écrites du juge concerné. Mais, il n’y a aucune place à se faire entendre à nouveau avec de la nouvelle preuve. Il ne s’agit donc pas d’une « procédure spécifique » d’appel *de novo*. Par ailleurs, comme le note le juge Girouard, les appels dans le régime de la common law n’existent pas; tout appel est une création du législateur (*R. c. Meltzer*, [1989] 1 R.C.S. 1764, à la page 1773). En l’espèce, le régime d’appel que le CCM propose n’a clairement pas été adopté par le Parlement. Le rôle du CCM n’est pas d’exercer un appel, mais de procéder à un examen du rapport du CE.

[160] In our judicial order, in which the rule of law plays a fundamental role, a lack of judicial review or of a right of appeal constitutes a breach of procedural fairness. As the AGC has observed in this case, without judicial review, a judge subject to an inquiry by the CJC would be deprived of his or her right to challenge the fairness and lawfulness of the proceedings. I refer the reader to Justice Mosley’s decision in *Douglas*, in which he writes the following [at paragraphs 121–123]:

[160] Dans notre ordre juridique, où la primauté du droit joue un rôle fondamental, l’absence de contrôle judiciaire ou de droit d’appel porterait atteinte à l’équité procédurale. Comme l’a fait observer la PGC en l’instance, sans le contrôle judiciaire, le juge qui fait l’objet de l’enquête du CCM serait privé de son droit de contester l’équité et la légalité des procédures. Je réfère le lecteur à la décision du juge Mosley dans la décision *Douglas*, où il écrit [aux paragraphes 121 à 123] :

Before a judge can be removed from office, he or she is entitled to a fair hearing: *Valente v. The Queen et al.*, [1985] 2 S.C.R. 673, at page 696. This fair hearing is essential not only as a matter of administrative law, but as a component of the constitutional requirement for judicial security of tenure. The supervisory jurisdiction of this Court over the Council and its Inquiry Committee serves an important function in the public interest of ensuring that the judicial conduct proceedings have been fair and in accordance with the law. That function is entirely consistent with Parliament's intent as reflected in the legislation.

As submitted by the Attorney General, the efficacy of the design created by Parliament in 1971 would be compromised if judicial review were unavailable. The outcome of the Council and Inquiry Committee's work is a report with recommendations to the Minister of Justice. Absent the availability of judicial review, the Minister, and ultimately Parliament, would be required to assess whether the process that had led to the report was conducted within the Council's statutory authority, and was procedurally fair and free of errors of law. These questions are distinct from the merits of any recommendation that a judge be removed from office, which is the role that is reserved to the Governor General and Parliament under section 99 of the *Constitution Act, 1867*, with respect to section 96 judges, and is enshrined as well as in the *Supreme Court Act*, R.S.C., 1985, c. S-26, the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 and the *Tax Court of Canada Act*, R.S.C., 1985, c. T-2 for judges appointed under section 101.

The CJC's position is that, if judicial review is not available, the judge will have an avenue of appeal to the Minister and Parliament. While this is true with respect to the merits of any recommendation to remove the judge, the Minister and Parliament are wholly ill-equipped to adjudicate the potentially wide array of legal arguments that may be raised in respect of the judicial conduct proceedings. A judge who is subject to the CJC and Inquiry Committee's investigation or inquiry would be deprived of the opportunity to test the fairness and legality of the proceedings in a court of law. That the judge may "appeal" the outcome to the Minister of Justice and, ultimately, to Parliament is not an answer if those bodies lack the capacity to assess those issues.

Avant qu'un juge ne puisse être révoqué, il a droit à une instance équitable : arrêt *Valente c. La Reine et autres*, [1985] 2 R.C.S. 673, à la page 696. Cette instance équitable est essentielle non seulement parce qu'elle relève du droit administratif, mais parce qu'elle est une composante de l'exigence constitutionnelle relative à l'inamovibilité des juges. Le pouvoir de surveillance que la Cour exerce sur le Conseil et sur ses comités d'enquête joue un rôle important dans l'intérêt du public, à savoir celui de voir à ce que la procédure relative à la conduite des juges soit équitable et conforme au droit. Ce rôle est entièrement compatible avec l'intention du législateur telle qu'elle ressort de la loi.

Comme l'a fait observer le procureur général, l'efficacité du régime conçu par le législateur en 1971 serait compromise si le contrôle judiciaire n'existait pas. Le résultat du travail effectué par le Conseil et par le comité d'enquête est un rapport qui formule des recommandations au ministre de la Justice. En l'absence de contrôle judiciaire, le ministre, et finalement le législateur, serait tenu d'examiner si le processus ayant conduit à l'élaboration du rapport avait été mené dans le cadre du pouvoir légal du Conseil, s'il était équitable sur le plan procédural et s'il n'était pas entaché d'erreurs de droit. Il s'agit de questions qui sont distinctes du bien-fondé de toute recommandation visant à démettre un juge de ses fonctions, car ce rôle est réservé au gouverneur général et au Parlement par l'article 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867* en ce qui a trait aux juges nommés en vertu de l'article 96, et par la *Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. (1985), ch. S-26, la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F 7 et la *Loi sur la Cour canadienne de l'impôt*, L.R.C. (1985), ch. T-2, en ce qui a trait aux juges nommés en vertu de l'article 101.

La position du Conseil est que, si le contrôle judiciaire ne peut pas être sollicité, le juge pourra en appeler au ministre ou au Parlement. Bien que cette position vaille pour ce qui est du bien-fondé de toute recommandation visant à révoquer le juge de ses fonctions, le ministre et le Parlement ne sont pas du tout bien outillés pour statuer sur la gamme possiblement large d'arguments juridiques qui peuvent être soulevés en ce qui a trait à la procédure relative à la conduite des juges. Un juge qui fait l'objet d'une enquête par le Conseil ou par le comité d'enquête serait privé de la possibilité de vérifier le caractère équitable et légal de la procédure devant une cour de justice. Le fait que le juge pourrait « en appeler » de la décision auprès du ministre de la Justice et, en fin de compte, auprès du Parlement n'est pas une réponse, si ces institutions n'ont pas la capacité d'examiner les questions qui se posent.

[161] Also, in the *Secession Reference*, the Supreme Court reiterated that the rule of law and constitutionalism are among the underlying principles animating the Constitution and that they therefore transcend all of our institutions [at paragraph 72]:

The constitutionalism principle bears considerable similarity to the rule of law, although they are not identical. The essence of constitutionalism in Canada is embodied in s. 52(1) of the *Constitution Act, 1982*, which provides that “[t]he Constitution of Canada is the supreme law of Canada, and any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect.” Simply put, the constitutionalism principle requires that all government action comply with the Constitution. The rule of law principle requires that all government action must comply with the law, including the Constitution. This Court has noted on several occasions that with the adoption of the *Charter*, the Canadian system of government was transformed to a significant extent from a system of Parliamentary supremacy to one of constitutional supremacy. The Constitution binds all governments, both federal and provincial, including the executive branch (*Operation Dismantle Inc. v. The Queen*, [1985] 1 S.C.R. 441, at p. 455). They may not transgress its provisions: indeed, their sole claim to exercise lawful authority rests in the powers allocated to them under the Constitution, and can come from no other source.

[162] For the Minister and the Cabinet to be able to fulfill their constitutional role of deciding whether to submit the issue of the removal of a judge to Parliament under section 99 of the CA 1867, their authority to do so must be grounded in a process that is consistent with the Constitution. As mentioned above, natural justice and procedural fairness, principles stemming from the rule of law, ensure that judicial independence is maintained in the course of an inquiry. If there is a violation of procedural fairness, as alleged by Justice Girouard in his application for judicial review in this case and also according to the dissenting views of three chief justices, the Minister cannot act on the basis of a potentially flawed report without running the risk of acting in an unconstitutional manner. Judicial review of a recommendation by the CJC provides the Minister, and ultimately the two Houses of Parliament, that the process is consistent with the underlying constitutional principles. If the CJC were not subject to the superintending power of this Court,

[161] De plus, dans le *Renvoi relatif à la sécession*, la Cour suprême a réitéré que les principes de la primauté du droit et du constitutionnalisme sont des principes sous-jacents à la Constitution, et de ce fait, transcendent toutes nos institutions [au paragraphe 72] :

Le principe du constitutionnalisme ressemble beaucoup au principe de la primauté du droit, mais ils ne sont pas identiques. L'essence du constitutionnalisme au Canada est exprimée dans le par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* : « La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit. » En d'autres mots, le principe du constitutionnalisme exige que les actes de gouvernement soient conformes à la Constitution. Le principe de la primauté du droit exige que les actes de gouvernement soient conformes au droit, dont la Constitution. Notre Cour a souligné plusieurs fois que, dans une large mesure, l'adoption de la *Charte* avait fait passer le système canadien de gouvernement de la suprématie parlementaire à la suprématie constitutionnelle. La Constitution lie tous les gouvernements, tant fédéral que provinciaux, y compris l'exécutif (*Operation Dismantle Inc. c. La Reine*, [1985] 1 R.C.S. 441, à la p. 455). Ils ne sauraient en transgresser les dispositions : en effet, leur seul droit à l'autorité qu'ils exercent réside dans les pouvoirs que leur confère la Constitution. Cette autorité ne peut avoir d'autre source.

[162] Pour que la ministre et le cabinet puissent remplir leur rôle constitutionnel de décider s'il y a lieu de renvoyer la question de la révocation d'un juge au Parlement en vertu de l'article 99 de la LC 1867, ils doivent être capables de se fonder sur un processus conforme à la Constitution. Comme mentionné ci-haut, la justice naturelle et l'équité procédurale, des principes découlant de la primauté du droit, assurent le maintien de l'indépendance judiciaire lors d'une enquête. S'il y a un bris à l'équité procédurale, comme il est allégué par le juge Girouard dans sa demande de contrôle judiciaire en l'espèce et aussi selon la dissidence de trois juges en chef, la ministre ne peut se fonder sur le rapport potentiellement entaché d'erreur sans risquer d'agir de façon inconstitutionnelle. Le contrôle judiciaire d'une recommandation du CCM permet à la ministre, et ultimement aux deux chambres du Parlement, d'avoir l'assurance que le processus est conforme aux principes constitutionnels sous-jacents. Si le CCM n'était pas assujéti au pouvoir de surveillance de

the Minister and Parliament would be forced to evaluate these legal issues, thereby overlapping with the judicial sector and threatening the separation of powers. It was precisely this situation that Parliament wished to avoid in establishing the CJC as it did.

[163] To conclude, I cannot accept the CJC’s argument to the effect that an alleged appeal *de novo* obviates the need for judicial review. Neither the JA nor the By-laws include any of the characteristics of an appeal *de novo*, and, furthermore, such a proposal would undermine the rule of law, “a fundamental postulate of our constitutional structure” (*Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121, at page 142; *Secession Reference*, at paragraphs 70–78).

[164] To summarize the analysis of subsection 63(4) of the JA, my interpretation is that the CJC and the IC have the jurisdiction they require to inquire into the conduct of judges in a way that maintains judicial independence. To achieve this, the inquiry, report and conclusions had to be placed in the hands of an institution with a majority of members from the judicial sector. For this purpose, the CJC and the IC were given the investigative powers of a superior court. If the intention had been to give the CJC and the IC the status of a superior court, this would have been done expressly by creating this status through section 101 of the CA 1867. Furthermore, if Parliament had intended to create a new court with final authority and with no possibility of appeal or any other remedy, it would have stated this expressly.

C. Are the CJC’s and the IC’s reports and conclusions subject to the judicial review power of the Federal Court?

[165] The CJC submits that the report and removal recommendation are not decisions within the meaning of section 18.1 of the FCA, but mere recommendations with [TRANSLATION] “no direct impact on the rights and interest of the Honourable Justice Girouard”, the final decision with respect to removal belonging to Parliament. Conversely, Justice Girouard and the AGC explain that the inquiry itself has a major impact on the judge being investigated, and the reports, as well as the conclusions they contain, have serious consequences for that judge’s

la Cour, la ministre et le Parlement seraient forcés d’évaluer ces éléments de droit, chevauchant ainsi la sphère judiciaire et mettant en péril la séparation des pouvoirs. C’est précisément cette issue que le législateur souhaitait éviter en constituant le CCM comme il l’a fait.

[163] En conclusion, je ne peux pas adhérer à l’argument du CCM voulant qu’un prétendu appel *de novo* évince le besoin d’un contrôle judiciaire. La LJ et le Règlement n’ont aucun des éléments d’un appel *de novo* et, en plus, cette proposition minerait la primauté du droit, « un des postulats fondamentaux de notre structure constitutionnelle » (*Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121, à la page 142; *Renvoi relatif à la sécession*, aux paragraphes 70–78).

[164] Pour résumer l’analyse du paragraphe 63(4) de la LJ, l’interprétation qui s’en dégage est que l’on voulait que le CCM et le CE aient la compétence d’enquêter sur la conduite des juges de façon à assurer l’indépendance judiciaire. Pour ce faire, l’enquête, le rapport et les conclusions à remettre devaient être confiés à une institution dont la majorité des membres provenaient de la sphère judiciaire. Pour ces fins, on a donné au CCM et au CE des pouvoirs d’enquête de juridiction supérieure. Si on avait voulu donner au CCM et CE le statut de cour supérieure, on l’aurait fait expressément en créant ce statut par l’entremise de l’article 101 de la LC 1867. En plus, si le législateur avait comme but de créer une nouvelle cour qui aurait l’autorité finale sans appel et sans autres recours, il l’aurait dit expressément.

C. Les rapports et les conclusions du CCM et du CE sont-ils assujettis au pouvoir de contrôle judiciaire de la Cour fédérale ?

[165] Le CCM soutient que le rapport et la recommandation de révocation ne sont pas des décisions telles que le requiert l’article 18.1 de la LCF, mais que de simples recommandations n’ayant « aucun impact direct sur les droits et intérêts de l’honorable juge Girouard », la décision ultime de révoquer appartenant au Parlement. Inversement, le juge Girouard et la PGC expliquent que l’enquête en soi a un impact majeur sur le juge enquêté, et que les rapports ainsi que les conclusions qui s’y trouvent ont de sérieuses conséquences sur la carrière du

career. The reports and recommendations are therefore decisions that are reviewable by the Court.

[166] First of all, I am surprised that the CJC would attempt to assert such a position. The CJC itself explained that a finding issued by it that a judge has become incapacitated or disabled from the due execution of his or her office amounts to “capital punishment” for that judge’s career. The precise wording contained in the 2014 CJC Report is the following: “[a]lthough the end-result of an Inquiry Committee or the full CJC may be no more than a recommendation for removal based on the finding that a judge has become incapacitated or disabled from the due execution of judicial office, such a finding is essentially ‘capital punishment’ for the career of a judge” (CJC Report, at page 47). It was also stated that the reputational consequences of an inquiry report might be “considerable”, therefore requiring a high degree of procedural fairness (CJC Report, at page 13).

[167] We have already noted that the actors in the judicial conduct review process, which is itself “investigative”, are “investigators” rather than “decision makers”, and that these investigators may participate more actively in the presentation of the evidence than would be permissible “in judicial or quasi-judicial settings” (CJC Report, at pages 17 and 47).

[168] It is true that the final decision regarding the removal of a judge rests with Parliament. However, this is not possible without having the CJC submit its inquiry report and its recommendation, if appropriate. It should be recalled that after an inquiry by the CJC and its IC and the submission of the report, the Minister must follow up on the report and the recommendation, except in exceptional circumstances and only after all the legal remedies have been exhausted. She may not re-investigate, nor may she do nothing. Therefore, without the inquiry by the CJC and its IC, the Minister may not ask Parliament to remove a judge. That being the case, the report and its conclusions have a major impact on the rights and interests of the judge. The CJC is correct in calling it “capital punishment” for that judge’s career.

[169] Moreover, the fact that a decision takes the form of a “recommendation” does not make it unreviewable.

juge. Les rapports et recommandations seraient donc des décisions pouvant être révisées par la Cour.

[166] D’emblée, je suis surpris que le CCM tente de faire valoir une telle thèse. Il a lui-même expliqué qu’une conclusion du CCM voulant qu’un juge soit inapte à remplir utilement ses fonctions équivaut à une « peine capitale » pour sa carrière. Mot pour mot dans le Rapport du CCM de 2014 on lit que, « [b]ien qu’un comité d’enquête ou l’ensemble du CCM ne puisse pas aller plus loin que faire une recommandation fondée sur une conclusion qu’un juge est inapte à remplir utilement ses fonctions, une telle conclusion équivaut essentiellement à une « peine capitale » pour la carrière du juge » (Rapport du CCM, à la page 51). On ajoute que les conséquences d’un rapport d’enquête sur la réputation d’une personne sont « considérable[s] », et que ceci nécessite l’application d’un degré élevé d’équité procédurale (Rapport du CCM, à la page 14).

[167] Nous avons déjà noté que les acteurs du processus d’examen des juges, qui est en soi « investigatrice », sont des « enquêteurs » et non des « décideurs », et que ces enquêteurs peuvent participer plus activement à la présentation de la preuve qu’ils le pourraient dans « un contexte judiciaire ou quasi judiciaire » (Rapport du CCM, aux pages 18 et 48).

[168] Il est vrai que la décision ultime de révocation d’un juge appartient au Parlement. Cependant, une telle possibilité ne peut avoir lieu sans que le CCM remette un rapport d’enquête et sa recommandation, le cas échéant. Rappelons qu’après une enquête du CCM et de son CE et la remise du rapport, la ministre devrait faire suite au rapport et à la recommandation, sauf exception hors de l’ordinaire et seulement après l’expiration des recours judiciaires. Elle ne peut refaire l’enquête ou encore, ne pas agir. Alors, sans l’enquête du CCM et de son CE, la ministre ne peut demander au Parlement de révoquer un juge. Cela étant, le rapport et ses conclusions ont un impact majeur sur les droits et les intérêts du juge. C’est en effet, comme le dit le CCM, la « peine capitale » pour la carrière du juge.

[169] Par ailleurs, ce n’est pas parce que la décision prend la forme d’une « recommandation » qu’elle n’est

The Supreme Court held in *Thomson v. Canada (Deputy Minister of Agriculture)*, [1992] 1 S.C.R. 385 (*Thomson*), in which it had to determine whether a recommendation constituted a decision, that “in order to interpret ‘recommendations’ ... , the ... *Act* must be read as a whole in order to ascertain its aim and object” (*Thomson*, at page 398). That is equally applicable to this case. Taking into account the principle of security of tenure, the judicial conduct review process granted to the CJC by statute, and the importance of the report and recommendation to the Minister, Cabinet and Parliament, one can only conclude that the report and recommendation are essential to the judicial removal process. They are determinative at the very end.

[170] Furthermore, according to the case law of the Federal Court and Federal Court of Appeal, judicial review under section 18.1 of the FCA is not strictly limited to decisions or orders. It also applies to the reports of federal boards, commissions or other tribunals, as noted by Justice Stone of the Federal Court of Appeal in *Morneault v. Canada (Attorney General)*, [2001] 1 F.C. 30 (C.A.), an appeal from a judgment allowing an application for review of the findings made in the report of the Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia [at paragraph 42]:

... Judicial review under section 18.1 is not limited to a “decision or order”. This is clear from subsection 18.1(1) which enables the Attorney General of Canada and “anyone directly affected by the matter” to seek judicial review. It is plain from the section as a whole that, while a decision or order is a “matter” that may be reviewed, a “matter” other than a decision or order may also be reviewed. This Court’s decision in *Krause v. Canada*, [1999] 2 F.C. 476 (C.A.) illustrates the point. It was there held that an application for judicial review pursuant to section 18.1 for a remedy by way of *mandamus*, prohibition and declaration provided for in section 18 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4] of the Act, were “matters” over which the Court had jurisdiction and that the Court could grant appropriate relief pursuant to paragraphs 18.1(3)(a) and 18.1(3)(b). See also *Sweet v. Canada* (1999), 249 N.R. 17 (F.C.A.); *Devinat v. Canada (Immigration and Refugee Board)*, [2000] 2 F.C. 212 (C.A.).

pas révisable. La Cour suprême dans l’arrêt *Thomson c. Canada (Sous-ministre de l’Agriculture)*, [1992] 1 R.C.S. 385 (*Thomson*), où elle avait à déterminer si une recommandation équivalait à une décision, enseigne qu’aux « fins de l’interprétation du mot “recommandations” [...], la *Loi* [...] doit être considérée dans son ensemble afin d’en dégager l’objet » (*Thomson*, aux pages 398–399). Cela s’applique bien au cas qui nous occupe en l’espèce. Tout en tenant compte du principe d’inamovibilité des juges, du processus d’enquête sur la conduite des juges confié par législation au CCM, ainsi que de l’importance du rapport et de la recommandation pour la ministre, le cabinet et le Parlement, on ne peut que conclure que le rapport et la recommandation sont un élément essentiel à la procédure de révocation des juges. Il est déterminatif à la toute fin.

[170] De plus, la jurisprudence de la Cour fédérale et de la Cour d’appel fédérale détermine que le contrôle judiciaire prévu à l’article 18.1 de la LCF ne se limite pas strictement à une décision ou une ordonnance. Elle inclut aussi un rapport d’un office fédéral tel que l’a rappelé le juge Stone de la Cour d’appel fédérale dans l’arrêt *Morneault c. Canada (Procureur général)*, [2001] 1 C.F. 30 (C.A.), un appel d’un jugement accueillant une demande de contrôle à l’égard des conclusions énoncées dans le rapport de la Commission d’enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie [au paragraphe 42] :

[...] Le contrôle judiciaire prévu à l’article 18.1 n’est pas limité à « une décision ou une ordonnance ». C’est ce qui ressort clairement du paragraphe 18.1(1), qui permet au procureur général du Canada et à « quiconque est directement touché » de solliciter le contrôle judiciaire. Il ressort clairement de la disposition dans son ensemble que, si d’une part une décision ou une ordonnance est une question qui peut être examinée, d’autre part une question autre qu’une décision ou une ordonnance peut également être examinée. C’est ce que montre la décision que notre Cour a rendue dans l’affaire *Krause c. Canada*, [1999] 2 C.F. 476 (C.A.). Dans cette décision, il a été statué qu’une demande de contrôle judiciaire présentée conformément à l’article 18.1 en vue de l’obtention du bref de *mandamus*, du bref de prohibition et du jugement déclaratoire prévus à l’article 18 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4] de la Loi, sont des questions sur lesquelles la Cour a compétence et que la Cour peut accorder la réparation appropriée conformément aux alinéas 18.1(3)a) et 18.1(3)b). Voir

[171] The same is true in the cases involving judicial review of the Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities: *Gagliano v. Canada (Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities)*, 2008 FC 981, 88 Admin. L.R. (4th) 157, affd 2011 FCA 217, 336 D.L.R. (4th) 216; *Chrétien v. Canada (Ex-Commissioner, Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities)*, 2008 FC 802, [2009] 2 F.C.R. 417, affd 2010 FCA 283, 10 Admin. L.R. (5th) 295; *Pelletier v. Canada (Attorney General)*, 2008 FC 803, 84 Admin. L.R. (4th) 1, affd 2010 FCA 189. All of these decisions of the Federal Court, as well as those of the Federal Court of Appeal, involve reports of commissions of inquiry rather than decisions or orders. A judicial conduct inquiry resulting in a report is no exception. It has considerable consequences for a judge's career, and also for that judge's family and loved ones. The recent example of former Justice Robin Camp makes this abundantly clear (see Canadian Judicial Council, *Inquiry into the Conduct of the Honourable Robin Camp: Report to the Minister of Justice*, Ottawa: CJC, March 8, 2017). He resigned following the publication of the report, and the Law Society of Alberta did not readmit him as a lawyer until very recently.

[172] I therefore cannot accept the CJC's argument. However, I share its opinion that an inquiry report by the CJC amounts to "capital punishment" for a judge's career. Therefore, the CJC's report, conclusions and recommendations regarding Justice Girouard constitute a decision for the purposes of section 18.1 of the FCA.

X. Comments and conclusion

A. *Comments*

[173] It is with mixed feelings that I conclude my review of the issue raised by the CJC of the Federal Court's jurisdiction. Certainly, there is the satisfaction of having fully grappled with the issues in the interest not only

également *Sweet c. Canada* (1999), 249 N.R. 17 (C.A.F.); *Devinat c. Canada (Commission de l'immigration et du statut de réfugié)*, [2000] 2 C.F. 212 (C.A.).

[171] Ce fut de même dans les affaires impliquant des contrôles judiciaires du rapport de la Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires : *Gagliano c. Canada (Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires)*, 2008 CF 981, conf. par 2011 CAF 217; *Chrétien c. Canada (Ex-commissaire, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires)*, 2008 CF 802, [2009] 2 R.C.F. 417, conf. par 2010 CAF 283; *Pelletier c. Canada (Procureur général)*, 2008 CF 803, conf. par 2010 CAF 189. Toutes ces décisions de la Cour fédérale, ainsi que celles de la Cour d'appel fédérale, concernent des rapports de commissions d'enquête et non des décisions ou ordonnances. L'enquête sur la conduite d'un juge résultant à un rapport ne fait pas exception. Il a sur la carrière d'un juge des conséquences considérables, sans oublier les conséquences sur sa famille et ses proches. L'exemple récent de l'ex juge Robin Camp le démontre abondamment (voir Conseil canadien de la magistrature, *Enquête sur la conduite de l'honorable Robin Camp : Rapport à la ministre de la Justice* (Ottawa : CCM, 8 mars 2017)). Il a démissionné suite à la publication du rapport et ce n'est que tout récemment qu'il a pu être à nouveau reconnu comme avocat par le Barreau de l'Alberta.

[172] Je ne peux donc être d'accord avec l'argument du CCM. Toutefois, je suis de la même opinion que lui lorsqu'il dit que le rapport d'enquête du CCM équivaut à la « peine capitale » sur la carrière d'un juge. Ainsi, le rapport, ses conclusions et la recommandation du CCM concernant le juge Girouard constituent une décision pour les fins de l'article 18.1 de la LCF.

X. Commentaires et conclusion

A. *Commentaires*

[173] Je conclus l'étude de la question de la compétence de la Cour fédérale soulevée par le CCM avec des sentiments partagés. Certes, il y a la satisfaction d'être allé au fond des enjeux dans l'intérêt de non seulement

of the parties, but also of those stakeholders who were not represented, such as persons appointed to hold office during good behaviour and the complainant(s). My findings will be analyzed on appellate review. However, I cannot close this file without commenting on the attitude of the CJC toward the Court and the parties. Three orders had to be issued to persuade the CJC to demonstrate a degree of respect for the Court. I note first that Mr. Sabourin, Executive Director of the CJC, simply sent the registrar an email informing her that the CJC was challenging the Court's jurisdiction and specifying that all correspondence was to be addressed to the Right Honourable Richard Wagner, Chairperson of the CJC: an unprecedented act in such proceedings. Mr. Caza then wrote to the administrator explaining the CJC's position and citing a Rule of the Court. It is easy to interpret a rule literally as a basis for justifying conduct, but when the party doing this is made up of chief justices, there are grounds for concern. At issue was the requirement to file the decision maker's record under rule 317 of the Rules upon the filing of an application for judicial review. Basic judicial comity would have dictated first sending the Court a simple "Without Prejudice" letter explaining that the CJC was challenging the Court's jurisdiction and seeking a hearing on this point. The CJC's conduct delayed the proceedings by two months.

[174] I must also mention that there was a good opportunity to bring the issue of the Court's jurisdiction closer to resolution in 2014. The CJC had appealed the decision on jurisdiction reached in *Douglas*, but it later withdrew its appeal. The issue that the CJC raises again in 2018 is largely the same; it has generated enormous expenses and required the use of further judicial resources, and it has also delayed the judicial review proceedings. Justice Mosley presided over a hearing that lasted about three days. He devoted more than 120 paragraphs of his reasons to the jurisdictional issue. This issue could have been settled by the Federal Court of Appeal as early as 2015.

[175] There is more. The CJC's record was filed late, and the Court granted it an extension of time to file.

les parties, mais aussi de ceux ayant des intérêts qui n'étaient pas représentés, telles les personnes nommées à titre inamovible et les plaignants(es). Les déterminations que j'ai faites seront analysées par des instances d'appel. Toutefois, je ne peux finaliser ce dossier sans commenter l'attitude du CCM à l'égard de la Cour ainsi que des parties. Il a fallu que trois ordonnances soient rendues pour amener le CCM à démontrer un certain respect pour la Cour. Je note en premier que M^e Sabourin, directeur exécutif du CCM envoya au greffe un simple courriel informant que le CCM contestait la juridiction de la Cour et spécifiait que toute correspondance à venir devait être adressée au très honorable Richard Wagner, président du CCM : du jamais vu dans le cadre de telle procédure. Par la suite, M^e Caza écrivait à l'administrateur expliquant avec référence à une Règle de la Cour la position du CCM. Il est facile d'interpréter à la lettre un règlement pour justifier un comportement, mais lorsque la partie agissant ainsi est constituée de juges en chef, c'est préoccupant. La question en jeu était le dépôt du dossier du décideur selon la règle 317 des Règles lorsqu'une demande de contrôle judiciaire est enclenchée. Il aurait été de simple courtoisie judiciaire d'acheminer à la Cour au tout début une simple lettre de type « sans préjudice » expliquant que le CCM contestait la compétence de la Cour et de demander une audition à ce sujet. Le comportement du CCM a retardé les procédures de deux mois.

[174] Je me dois aussi de mentionner qu'il y avait forte possibilité de faire avancer la solution à la question de la compétence de la Cour en 2014. Le CCM a appelé de la décision sur la compétence dans le dossier *Douglas*, mais s'est désisté. Le CCM soulève à nouveau en 2018 en très grande partie la même question; ceci a nécessité des coûts énormes et l'utilisation à nouveau de ressources judiciaires et a aussi pour conséquence de retarder les demandes de contrôle judiciaire. Le juge Mosley a entendu les parties pendant environ trois jours. Il a alloué plus de 120 paragraphes de ses motifs à la question de la compétence. La question de compétence aurait pu être déterminée par la Cour d'appel fédérale dès 2015.

[175] Il y a plus. Le dossier du CCM fut déposé en retard et la Cour a accordé une prorogation des délais pour

Within 24 hours of filing the record, Mr. Sabourin, Director of the CJC, made the following public statements in *The Lawyer's Daily*, an English-language publication aimed at lawyers, in which he is quoted verbatim:

... the council has decided to press the judicial review question in court “because it’s a very long-standing issue that needs to be resolved. I think everyone would agree that Parliament never contemplated in 1971 [when the CJC was created] that the Federal Court would be intervening in the process of an inquiry into a judge’s conduct, and I don’t think Parliament intended that the Federal Courts have the authority to review the decisions of council. So there is a legislative void, so to speak.

“And when you look at the *Federal Courts Act* that defines what is a federal office or a federal tribunal I think that the council does not fit in that definition, number one because it’s composed of s. 96 judges and the *Federal Courts Act* excludes s. 96 judges, and number two because, perhaps more importantly, council is exercising really a constitutional responsibility [overseeing conduct of federal judges] — something which the government has acknowledged. And as a constitutional responsibility, [it] is not interpreting ‘a law of Canada’ [reviewable by the Federal Court.] It is interpreting a constitutional issue as to whether or not a judge should be removed from office. So on these two fronts we think that the Federal Court does not have jurisdiction.”

(Cristin Schmitz, “Ottawa delays removing, replacing sidelined judge as taxpayers continue to foot massive litigation costs” *The Lawyer's Daily* (May 25, 2018), online: <www.thelawyersdaily.ca/articles/6592> (Justice Girouard’s evidence).)

[176] It should be noted that the Executive Director of the CJC, an institution that claims to be a superior court, is pleading the Council’s cause in a public forum.

[177] The publication of such an article the day after the filing of the CJC’s record does not appear to be merely coincidental. The article refers to the CJC’s memorandum and certain parts of its content. The Minister’s office was also contacted, and it explained that, among other things, out of respect for the judiciary, the Minister would not be offering any comments about the situation. The journalist added that counsel for Justice Girouard could not be reached at press time.

les fins du dépôt. Dans les 24 heures suivant le dépôt du dossier, M^c Sabourin, directeur du CCM, a tenu publiquement les propos suivants dans la publication anglophone dédiée aux avocats, *The Lawyer's Daily*, où on le cite verbatim :

[T]he council has decided to press the judicial review question in court “because it’s a very long-standing issue that needs to be resolved. I think everyone would agree that Parliament never contemplated in 1971 [when the CJC was created] that the Federal Court would be intervening in the process of an inquiry into a judge’s conduct, and I don’t think Parliament intended that the Federal Courts have the authority to review the decisions of the council. So there is a legislative void, so to speak.

“And when you look at the *Federal Courts Act* that defines what is a federal office or a federal tribunal I think that the council does not fit in that definition, number one because it’s composed of s. 96 judges and the *Federal Courts Act* excludes s. 96 judges, and number two because, perhaps more importantly, council is exercising really a constitutional responsibility [overseeing conduct of federal judges] — something which the government has acknowledged. And as a constitutional responsibility, [it] is not interpreting ‘a law of Canada’ [reviewable by the Federal Court.] It is interpreting a constitutional issue as to whether or not a judge should be removed from office. So on these two fronts we think that the Federal Court does not have jurisdiction.”

(Cristin Schmitz, “Ottawa delays removing, replacing sidelined judge as taxpayers continue to foot massive litigation costs” *The Lawyer's Daily* (25 mai 2018), en ligne : <www.thelawyersdaily.ca/articles/6592> (preuve du juge Girouard).)

[176] Il est à noter que le directeur exécutif du CCM, Institution qui se dit de juridiction supérieure, plaide la cause du conseil publiquement.

[177] La publication d’un tel article la journée suivant le dépôt du dossier du CCM ne semble pas être une simple coïncidence. Le mémoire du CCM et certaines parties de son contenu y sont référés. Le bureau de la ministre a aussi été contacté et explique entre autres que, par respect pour la magistrature, elle n’allait pas commenter la situation. La journaliste précise qu’elle n’a pas pu rejoindre les avocats du juge Girouard avant la publication.

[178] The main thrust of the article is to blame the Minister for not yet having asked Parliament to vote of the removal of the judge, without regard for the proceedings before the Court. However, no reference is made to the three orders rendered by the Court against the CJC and stating that the proceedings were being delayed by the CJC. It should also be noted that the CJC's inquiries into Justice Girouard's conduct lasted for about five years. I would add that the second inquiry lasted approximately 20 months. The article is silent on this point.

[179] That is not all. The CJC's reply memorandum is most unusual. It criticizes the Minister for supporting the Federal Court's jurisdiction in this case in its role as party called upon to comment on the legislation. However, as seen above, the AGC had held the same position in *Douglas* in 2014. This is nothing new for those who have been following the issue.

[180] I must add that on the Friday preceding the hearing on the jurisdictional issue, a new article appeared in *The Lawyer's Daily* (Cristin Schmitz, "Chief Justice Wagner calls for judicial discipline reforms as Ottawa drags heels on removing sidelined judge" (emphasis added) *The Lawyer's Daily* (June 22, 2018), online: <www.thelawyersdaily.ca/articles/6806>). The article refers to comments made by the Chairperson of the CJC to the effect that it was "not satisfactory" for the administration of justice in the districts of Abitibi, Rouyn-Noranda and Témiscamingue that Ottawa had failed for four months to address the CJC's recommendation that Justice Girouard be removed. It also refers to meetings that had taken place between the CJC and the Minister.

[181] All of this leads me to question whether the CJC was pressuring the Minister to proceed with Justice Girouard's removal without regard for the judicial proceedings that are legitimately before this Court. I made a few preliminary remarks about this at the beginning of the hearing of June 27, 2018.

[178] La teneur de l'article est de blâmer la ministre pour ne pas avoir demandé au Parlement la révocation du juge sans égard aux recours pendant devant la Cour. Pourtant, aucune référence n'est faite aux trois ordonnances rendues par la Cour, celles-ci étant dirigées contre le CCM et faisant état du fait que la procédure judiciaire était retardée par le CCM. Qui plus est, notons que le CCM a été saisi des dossiers d'enquête sur la conduite du juge Girouard pendant environ cinq ans. J'ajoute que la deuxième enquête dura environ 20 mois. L'article est silencieux à ce sujet.

[179] Ce n'est pas terminé. Le mémoire de réplique du CCM est hors de l'ordinaire. Il reproche à la ministre de soutenir dans son rôle de partie appelée à commenter les lois, la compétence de la Cour fédérale dans le présent dossier. Pourtant, tel que vu précédemment, le PGC à l'époque avait tenu la même position dans le dossier *Douglas* en 2014. Rien de nouveau pour les gens bien informés.

[180] Je me dois d'ajouter que le vendredi précédant l'audition sur la question de la compétence, un nouvel article est apparu dans *The Lawyer's Daily* (Cristin Schmitz, "Chief Justice Wagner calls for judicial discipline reforms as Ottawa drags heels on removing sidelined judge" (je souligne) *The Lawyer's Daily* (22 juin 2018), en ligne : <www.thelawyersdaily.ca/articles/6806>). Dans cet article, on fait référence aux propos du président du CCM, voulant que ce soit « non satisfaisant » (en anglais : « *not satisfactory* ») pour l'administration de la justice dans les districts d'Abitibi, Rouyn-Noranda et Témiscamingue qu'Ottawa n'est pas agi depuis quatre mois suite à la recommandation de révocation du CCM concernant le juge Girouard. On se réfère aussi à des réunions qui ont eu lieu entre le CCM et la ministre.

[181] Le cumul de tout ceci m'a amené à me questionner quant à savoir si le CCM exerçait des pressions afin d'inciter la ministre à procéder à la révocation du juge Girouard sans égard au processus judiciaire qui est légitimement devant nous. J'ai présenté quelques remarques préliminaires à ce sujet au début de l'audience du 27 juin 2018.

[182] Each of the parties was given an opportunity to respond to my concerns. One of Justice Girouard’s counsel criticized Mr. Sabourin for presenting an inaccurate version of the facts in the article of May 25, 2018, for the purpose of unduly influencing public opinion. As for the meetings referred to in the article of June 22, 2018, Mr. Tremblay indicated that he was aware of discussions between the CJC and the Minister relating to potential reforms in the area of judicial ethics. He specified that he was prepared to believe that his client’s file was not discussed in his absence and that he took it for granted that only the reform had been discussed during the meetings mentioned in the article in question.

[183] The CJC has since confirmed through its counsel that Justice Girouard’s file [TRANSLATION] “has been and will be pleaded only by counsel for the Council and the same will be true before the Federal Court” (emphasis added) (CJC’s written submissions dated June 27, 2018). In the absence of evidence to the contrary, I must accept this response at face value. I therefore presume that the Girouard file was not discussed during the meetings and that the CJC will henceforth limit itself to making its case before the courts.

B. Conclusion

[184] The CJC’s position that it can be characterized as a superior court has no basis. Paragraphs 63(4)(a) and (b) of the JA grant the CJC and the IC the powers of a superior court so that it may summon witnesses and require them to give evidence, compel them to testify and produce documents, etc., and thus be equipped to perform a “full investigation”. The investigative powers are those of the province in which the inquiry or investigation is being conducted. The phrase “deemed to be a superior court” was inserted to provide immunity to the CJC and its members in conducting the inquiry, but also to provide the necessary protection to the testimony of the judge subject to the inquiry. As mentioned in the parliamentary debates, this was done to provide the judicial protection that the judges would need.

[182] Chacune des parties a eu l’occasion de répondre à mes préoccupations. L’un des procureurs du juge Girouard a reproché à M^e Sabourin de présenter dans l’article du 25 mai 2018 une version des faits qui ne correspond pas à la réalité dans le but d’influencer indûment l’opinion publique. Quant aux réunions auxquelles fait référence l’article du 22 juin 2018, M^e Tremblay a indiqué être au courant de discussions entre le CCM et la ministre ayant trait à une réforme éventuelle en matière de déontologie judiciaire. Il a précisé qu’il osait croire que le dossier de son client n’a pas fait l’objet de discussion hors de sa présence et qu’il tenait pour acquis que seule la réforme avait été discutée lors des réunions mentionnées dans ledit article.

[183] Le CCM a depuis confirmé par l’entremise de son procureur que le dossier du juge Girouard « a été et sera seulement plaidé par les procureurs du Conseil et ce sera tel devant la Cour fédérale » (je souligne) (représentations écrites du CCM en date du 27 juin 2018). En l’absence d’indications à l’effet contraire, je me dois d’accepter cette réponse pour ce qu’elle dit. Je tiens donc pour acquis que le dossier Girouard n’a pas fait l’objet de discussions lors des rencontres et que le CCM s’en remettra dorénavant au forum judiciaire pour plaider sa cause.

B. Conclusion

[184] La thèse du CCM voulant qu’il soit qualifié de juridiction supérieure n’a pas de fondement. Les alinéas 63(4)a) et b) de LJ octroient au CCM et au CE les pouvoirs d’une cour supérieure pour lui permettre de citer à comparaître, contraindre les témoins à témoigner, produire les documents, etc., de façon à leur donner les outils pour faire une « enquête approfondie ». Les pouvoirs d’enquête sont ceux de la province où l’enquête a lieu. L’insertion de l’expression « réputé constituer une juridiction supérieure » était pour accorder l’immunité au CCM et ses membres lorsqu’ils enquêtent, mais aussi pour accorder au juge enquêté la protection requise lorsqu’il témoigne. Tel que mentionné lors des débats parlementaires, c’était fait pour accorder la protection judiciaire nécessaire dont les juges auraient besoin.

[185] The report to the Minister with its conclusions and recommendations regarding removal amounts to, as acknowledged by the CJC, “capital punishment”. A report that can have such a devastating impact on a judge’s career and family is subject to judicial review.

[186] For all these reasons, I dismiss the motions to strike. There will be no award as to costs.

[187] I am issuing a further order with today’s date in which I deny the application for a stay of proceedings brought by the CJC, order the latter to file certain documents and lists of documents within 20 days, and ask all of the parties to submit a timetable to the Court within 30 days so that all of the applications for judicial review may be heard as soon as possible.

ORDER

THIS COURT ORDERS AND ADJUDGES that:

1. The following motions to strike are dismissed:
 - (a) THE MOTION TO STRIKE the application for judicial review of the decision of the First Inquiry Committee contained in the notice of application bearing file number T-733-15;
 - (b) THE MOTION TO STRIKE the application for judicial review of the decision of the First Inquiry Committee contained in the notice of application bearing file number T-2110-15;
 - (c) THE MOTION TO STRIKE the application for judicial review of the decision of the Second Inquiry Committee contained in the notice of application bearing file number T-423-17;
 - (d) THE MOTION TO STRIKE the application for judicial review of the decision of the CJC contained in the notice of application bearing file number T-409-18; and
2. No costs are awarded.

[185] Le rapport avec ses conclusions et recommandations de révocation à la ministre équivaut à ce que le CCM reconnaît être une « peine capitale ». Un rapport ayant un effet si dévastateur sur la carrière du juge et sa famille est révisable par une demande de contrôle judiciaire.

[186] Pour tous ces motifs, je conclus que les demandes de radiation sont rejetées. Aucuns dépens ne seront accordés.

[187] En date de ce jour, j’émetts une autre ordonnance dans laquelle je refuse la demande de sursis des procédures requis par le CCM et j’ordonne à celui-ci de déposer certains documents et listes de documents dans les 20 jours et je demande à toutes les parties de soumettre dans les 30 jours un échéancier à la Cour de façon à ce que toutes les demandes de contrôle judiciaire puissent être entendues à brève échéance.

ORDONNANCE

LA COUR STATUE SUR CE QUI suit :

1. Rejette les requêtes en radiation suivantes :
 - a) LA RADIATION de la demande de contrôle judiciaire de la décision du Premier comité d’enquête contenue dans l’avis de demande portant le numéro de dossier T-733-15;
 - b) LA RADIATION de la demande de contrôle judiciaire des décisions du Premier comité d’enquête contenue dans l’avis de demande portant le numéro de dossier T-2110-15;
 - c) LA RADIATION de la demande de contrôle judiciaire de la décision du Deuxième comité d’enquête contenue dans l’avis de demande portant le numéro de dossier T-423-17;
 - d) LA RADIATION de la demande de contrôle judiciaire de la décision du CCM contenue dans l’avis de demande portant le numéro de dossier T-409-18; et
2. Aucuns dépens ne seront accordés.

ANNEX I

Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.)

Appointment of Judges

96. The Governor General shall appoint the Judges of the Superior, District, and County Courts in each Province, except those of the Courts of Probate in Nova Scotia and New Brunswick.

...

General Court of Appeal, etc.

101. The Parliament of Canada may, notwithstanding anything in this Act, from Time to Time provide for the Constitution, Maintenance, and Organization of a General Court of Appeal for Canada, and for the Establishment of any additional Courts for the better Administration of the Laws of Canada.

Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7

Judicial review

28 (1) The Federal Court of Appeal has jurisdiction to hear and determine applications for judicial review made in respect of any of the following federal boards, commissions or other tribunals:

(a) the Board of Arbitration established by the *Canada Agricultural Products Act*;

(b) the Review Tribunal established by the *Canada Agricultural Products Act*;

(b.1) the Conflict of Interest and Ethics Commissioner appointed under section 81 of the *Parliament of Canada Act*;

(c) the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission established by the *Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act*;

(d) [Repealed, 2012, c. 19, s. 272]

(e) the Canadian International Trade Tribunal established by the *Canadian International Trade Tribunal Act*;

ANNEXE I

Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.)

Nomination des juges

96. Le gouverneur-général nommera les juges des cours supérieures, de district et de comté dans chaque province, sauf ceux des cours de vérification dans la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick.

[...]

Cour générale d'appel, etc.

101. Le parlement du Canada pourra, nonobstant toute disposition contraire énoncée dans la présente loi, lorsque l'occasion le requerra, adopter des mesures à l'effet de créer, maintenir et organiser une cour générale d'appel pour le Canada, et établir des tribunaux additionnels pour la meilleure administration des lois du Canada.

Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7

Contrôle judiciaire

28 (1) La Cour d'appel fédérale a compétence pour connaître des demandes de contrôle judiciaire visant les offices fédéraux suivants :

a) le conseil d'arbitrage constitué par la *Loi sur les produits agricoles au Canada*;

b) la commission de révision constituée par cette loi;

b.1) le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique nommé en vertu de l'article 81 de la *Loi sur le Parlement du Canada*;

c) le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes constitué par la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*;

d) [Abrogé, 2012, ch. 19, art. 272]

e) le Tribunal canadien du commerce extérieur constitué par la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*;

(f) the National Energy Board established by the *National Energy Board Act*;

(g) the Governor in Council, when the Governor in Council makes an order under subsection 54(1) of the *National Energy Board Act*;

(g) the Appeal Division of the Social Security Tribunal established under section 44 of the *Department of Employment and Social Development Act*, unless the decision is made under subsection 57(2) or section 58 of that Act or relates to an appeal brought under subsection 53(3) of that Act or an appeal respecting a decision relating to further time to make a request under subsection 52(2) of that Act, section 81 of the *Canada Pension Plan*, section 27.1 of the *Old Age Security Act* or section 112 of the *Employment Insurance Act*;

(h) the Canada Industrial Relations Board established by the *Canada Labour Code*;

(i) the Federal Public Sector Labour Relations and Employment Board referred to in subsection 4(1) of the *Federal Public Sector Labour Relations and Employment Board Act*;

(i.1) adjudicators as defined in subsection 2(1) of the *Federal Public Sector Labour Relations Act*;

(j) the Copyright Board established by the *Copyright Act*;

(k) the Canadian Transportation Agency established by the *Canada Transportation Act*;

...

(n) the Competition Tribunal established by the *Competition Tribunal Act*;

(o) assessors appointed under the *Canada Deposit Insurance Corporation Act*;

(p) [Repealed, 2012, c. 19, s. 572]

(q) the Public Servants Disclosure Protection Tribunal established by the *Public Servants Disclosure Protection Act*; and

f) l'Office national de l'énergie constitué par la *Loi sur l'Office national de l'énergie*;

g) le gouverneur en conseil, quand il prend un décret en vertu du paragraphe 54(1) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*;

g) la division d'appel du Tribunal de la sécurité sociale, constitué par l'article 44 de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*, sauf dans le cas d'une décision qui est rendue au titre du paragraphe 57(2) ou de l'article 58 de cette loi ou qui vise soit un appel interjeté au titre du paragraphe 53(3) de cette loi, soit un appel concernant une décision relative au délai supplémentaire visée au paragraphe 52(2) de cette loi, à l'article 81 du *Régime de pensions du Canada*, à l'article 27.1 de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* ou à l'article 112 de la *Loi sur l'assurance-emploi*;

h) le Conseil canadien des relations industrielles au sens du *Code canadien du travail*;

i) la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral visée par le paragraphe 4(1) de la *Loi sur la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral*;

i.1) les arbitres de grief, au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral*;

j) la Commission du droit d'auteur constituée par la *Loi sur le droit d'auteur*;

k) l'Office des transports du Canada constitué par la *Loi sur les transports au Canada*;

[...]

n) le Tribunal de la concurrence constitué par la *Loi sur le Tribunal de la concurrence*;

o) les évaluateurs nommés en application de la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*;

p) [Abrogé, 2012, ch. 19, art. 572]

q) le Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles constitué par la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*;

(r) the Specific Claims Tribunal established by the *Specific Claims Tribunal Act*.

Sections apply

(2) Sections 18 to 18.5, except subsection 18.4(2), apply, with any modifications that the circumstances require, in respect of any matter within the jurisdiction of the Federal Court of Appeal under subsection (1) and, when they apply, a reference to the Federal Court shall be read as a reference to the Federal Court of Appeal.

Federal Court deprived of jurisdiction

(3) If the Federal Court of Appeal has jurisdiction to hear and determine a matter, the Federal Court has no jurisdiction to entertain any proceeding in respect of that matter.

Judges Act, R.S.C., 1985, c. J-1

PART II

Canadian Judicial Council

Interpretation

Definition of *Minister*

...

Constitution of the Council

Council established

59 (1) There is hereby established a Council, to be known as the Canadian Judicial Council, consisting of

(a) the Chief Justice of Canada, who shall be the chairman of the Council;

(b) the chief justice and any senior associate chief justice and associate chief justice of each superior court or branch or division thereof;

(c) the senior judges, as defined in subsection 22(3), of the Supreme Court of Yukon, the Supreme Court of the Northwest Territories and the Nunavut Court of Justice; and

(d) the Chief Justice of the Court Martial Appeal Court of Canada.

...

r) le Tribunal des revendications particulières constitué par la *Loi sur le Tribunal des revendications particulières*.

Dispositions applicables

(2) Les articles 18 à 18.5 s'appliquent, exception faite du paragraphe 18.4(2) et compte tenu des adaptations de circonstance, à la Cour d'appel fédérale comme si elle y était mentionnée lorsqu'elle est saisie en vertu du paragraphe (1) d'une demande de contrôle judiciaire.

Incompétence de la Cour fédérale

(3) La Cour fédérale ne peut être saisie des questions qui relèvent de la Cour d'appel fédérale.

Loi sur les juges, L.R.C. (1985), ch. J-1

PARTIE II

Conseil canadien de la magistrature

Définition

Définition de *ministre*

[...]

Constitution et fonctionnement du Conseil

Constitution

59 (1) Est constitué le Conseil canadien de la magistrature, composé :

a) du juge en chef du Canada, qui en est le président;

b) des juges en chef, juges en chef associés et juges en chef adjoints des juridictions supérieures ou de leurs sections ou chambres;

c) des juges principaux — au sens du paragraphe 22(3) — des cours suprêmes du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest et de la Cour de justice du Nunavut;

d) du juge en chef de la Cour d'appel de la cour martiale du Canada.

[...]

Substitute member

(4) Each member of the Council may appoint a judge of that member's court to be a substitute member of the Council and the substitute member shall act as a member of the Council during any period in which he or she is appointed to act, but the Chief Justice of Canada may, in lieu of appointing a member of the Supreme Court of Canada, appoint any former member of that Court to be a substitute member of the Council.

Objects of Council

60 (1) The objects of the Council are to promote efficiency and uniformity, and to improve the quality of judicial service, in superior courts.

Powers of Council

(2) In furtherance of its objects, the Council may

- (a) establish conferences of chief justices and associate chief justices;
- (b) establish seminars for the continuing education of judges;
- (c) make the inquiries and the investigation of complaints or allegations described in section 63; and
- (d) make the inquiries described in section 69.

...

Inquiries concerning Judges**Inquiries**

63 (1) The Council shall, at the request of the Minister or the attorney general of a province, commence an inquiry as to whether a judge of a superior court should be removed from office for any of the reasons set out in paragraphs 65(2)(a) to (d).

Investigations

(2) The Council may investigate any complaint or allegation made in respect of a judge of a superior court.

Inquiry Committee

(3) The Council may, for the purpose of conducting an inquiry or investigation under this section, designate one or more of its members who, together with such members, if any, of the bar of a province, having at least ten years

Choix d'un suppléant

(4) Chaque membre du Conseil peut nommer au Conseil un suppléant choisi parmi les juges du tribunal dont il fait partie; le suppléant fait partie du Conseil pendant la période pour laquelle il est nommé. Le juge en chef du Canada peut choisir son suppléant parmi les juges actuels ou anciens de la Cour suprême du Canada.

Mission du Conseil

60 (1) Le Conseil a pour mission d'améliorer le fonctionnement des juridictions supérieures, ainsi que la qualité de leurs services judiciaires, et de favoriser l'uniformité dans l'administration de la justice devant ces tribunaux.

Pouvoirs

(2) Dans le cadre de sa mission, le Conseil a le pouvoir :

- a) d'organiser des conférences des juges en chef et juges en chef adjoints;
- b) d'organiser des colloques en vue du perfectionnement des juges;
- c) de procéder aux enquêtes visées à l'article 63;
- d) de tenir les enquêtes visées à l'article 69.

[...]

Enquêtes sur les juges**Enquêtes obligatoires**

63 (1) Le Conseil mène les enquêtes que lui confie le ministre ou le procureur général d'une province sur les cas de révocation au sein d'une juridiction supérieure pour tout motif énoncé aux alinéas 65(2)a) à d).

Enquêtes facultatives

(2) Le Conseil peut en outre enquêter sur toute plainte ou accusation relative à un juge d'une juridiction supérieure.

Constitution d'un comité d'enquête

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

standing, as may be designated by the Minister, shall constitute an Inquiry Committee.

Powers of Council or Inquiry Committee

(4) The Council or an Inquiry Committee in making an inquiry or investigation under this section shall be deemed to be a superior court and shall have

(a) power to summon before it any person or witness and to require him or her to give evidence on oath, orally or in writing or on solemn affirmation if the person or witness is entitled to affirm in civil matters, and to produce such documents and evidence as it deems requisite to the full investigation of the matter into which it is inquiring; and

(b) the same power to enforce the attendance of any person or witness and to compel the person or witness to give evidence as is vested in any superior court of the province in which the inquiry or investigation is being conducted.

Prohibition of information relating to inquiry, etc.

(5) The Council may prohibit the publication of any information or documents placed before it in connection with, or arising out of, an inquiry or investigation under this section when it is of the opinion that the publication is not in the public interest.

Inquiries may be public or private

(6) An inquiry or investigation under this section may be held in public or in private, unless the Minister requires that it be held in public.

Notice of hearing

64 A judge in respect of whom an inquiry or investigation under section 63 is to be made shall be given reasonable notice of the subject-matter of the inquiry or investigation and of the time and place of any hearing thereof and shall be afforded an opportunity, in person or by counsel, of being heard at the hearing, of cross-examining witnesses and of adducing evidence on his or her own behalf.

Report and Recommendations

Report of Council

65 (1) After an inquiry or investigation under section 63 has been completed, the Council shall report its conclusions and submit the record of the inquiry or investigation to the Minister.

Pouvoirs d'enquête

(4) Le Conseil ou le comité formé pour l'enquête est réputé constituer une juridiction supérieure; il a le pouvoir de :

a) citer devant lui des témoins, les obliger à déposer verbalement ou par écrit sous la foi du serment — ou de l'affirmation solennelle dans les cas où elle est autorisée en matière civile — et à produire les documents et éléments de preuve qu'il estime nécessaires à une enquête approfondie;

b) contraindre les témoins à comparaître et à déposer, étant investi à cet égard des pouvoirs d'une juridiction supérieure de la province où l'enquête se déroule.

Protection des renseignements

(5) S'il estime qu'elle ne sert pas l'intérêt public, le Conseil peut interdire la publication de tous renseignements ou documents produits devant lui au cours de l'enquête ou découlant de celle-ci.

Publicité de l'enquête

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

Avis de l'audition

64 Le juge en cause doit être informé, suffisamment à l'avance, de l'objet de l'enquête, ainsi que des date, heure et lieu de l'audition, et avoir la possibilité de se faire entendre, de contre-interroger les témoins et de présenter tous éléments de preuve utiles à sa décharge, personnellement ou par procureur.

Rapports et recommandations

Rapport du Conseil

65 (1) À l'issue de l'enquête, le Conseil présente au ministre un rapport sur ses conclusions et lui communique le dossier.

Recommendation to Minister

(2) Where, in the opinion of the Council, the judge in respect of whom an inquiry or investigation has been made has become incapacitated or disabled from the due execution of the office of judge by reason of

- (a) age or infirmity,
- (b) having been guilty of misconduct,
- (c) having failed in the due execution of that office, or
- (d) having been placed, by his or her conduct or otherwise, in a position incompatible with the due execution of that office,

the Council, in its report to the Minister under subsection (1), may recommend that the judge be removed from office.

...

Inquiries concerning Other Persons**Further inquiries**

69 (1) The Council shall, at the request of the Minister, commence an inquiry to establish whether a person appointed pursuant to an enactment of Parliament to hold office during good behaviour other than

- (a) a judge of a superior court or a prothonotary of the Federal Court, or
- (b) a person to whom section 48 of the *Parliament of Canada Act* applies,

should be removed from office for any of the reasons set out in paragraphs 65(2)(a) to (d).

Applicable provisions

(2) Subsections 63(3) to (6), sections 64 and 65 and subsection 66(2) apply, with such modifications as the circumstances require, to inquiries under this section.

Removal from office

(3) The Governor in Council may, on the recommendation of the Minister, after receipt of a report described in subsection 65(1) in relation to an inquiry under this section in connection with a person who may be removed from office by the Governor in Council other than on an

Recommandation au ministre

(2) Le Conseil peut, dans son rapport, recommander la révocation s'il est d'avis que le juge en cause est inapte à remplir utilement ses fonctions pour l'un ou l'autre des motifs suivants :

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

[...]

Enquêtes sur les titulaires de poste**Enquêtes**

69 (1) Sur demande du ministre, le Conseil enquête aussi sur les cas de révocation — pour les motifs énoncés au paragraphe 65(2) — des titulaires de poste nommés à titre inamovible aux termes d'une loi fédérale, à l'exception des :

- a) juges des juridictions supérieures ou des prothonotaires de la Cour fédérale;
- b) personnes visées par l'article 48 de *la Loi sur le Parlement du Canada*.

Dispositions applicables

(2) Les paragraphes 63(3) à (6), les articles 64 et 65 et le paragraphe 66(2) s'appliquent, compte tenu des adaptations nécessaires, aux enquêtes prévues au présent article.

Révocation

(3) Au vu du rapport d'enquête prévu au paragraphe 65(1), le gouverneur en conseil peut, par décret, révoquer — s'il dispose déjà par ailleurs d'un tel pouvoir de révocation — le titulaire en cause sur recommandation du ministre, sauf si la révocation nécessite une adresse du Sénat ou de la

address of the Senate or House of Commons or on a joint address of the Senate and House of Commons, by order, remove the person from office.

Report to Parliament

Orders and reports to be laid before Parliament

70 Any order of the Governor in Council made pursuant to subsection 69(3) and all reports and evidence relating thereto shall be laid before Parliament within fifteen days after that order is made or, if Parliament is not then sitting, on any of the first fifteen days next thereafter that either House of Parliament is sitting.

Removal by Parliament or Governor in Council

Powers, rights or duties not affected

71 Nothing in, or done or omitted to be done under the authority of, any of sections 63 to 70 affects any power, right or duty of the House of Commons, the Senate or the Governor in Council in relation to the removal from office of a judge, a prothonotary of the Federal Court or any other person in relation to whom an inquiry may be conducted under any of those sections.

Canadian Judicial Council Inquiries and Investigations By-laws, 2015, SOR/2015-203

Establishment and Powers of a Judicial Conduct Review Panel

Establishment of Judicial Conduct Review Panel

2 (1) The Chairperson or Vice-Chairperson of the Judicial Conduct Committee, established by the Council in order to consider complaints or allegations made in respect of a judge of a superior court may, if they determine that a complaint or allegation on its face might be serious enough to warrant the removal of the judge, establish a Judicial Conduct Review Panel to decide whether an Inquiry Committee should be constituted in accordance with subsection 63(3) of the Act.

Designation of members

(2) The senior member designates the members of the Judicial Conduct Review Panel.

Composition of Judicial Conduct Review Panel

(3) The Judicial Conduct Review Panel is to be composed of five persons of which three are members of the Council, one is a puisne judge and one is a person who is neither a judge nor a member of the bar of a province.

Chambre des communes ou une adresse conjointe de ces deux chambres.

Rapport au Parlement

Dépôt des décrets

70 Les décrets de révocation pris en application du paragraphe 69(3), accompagnés des rapports et éléments de preuve à l'appui, sont déposés devant le Parlement dans les quinze jours qui suivent leur prise ou, si le Parlement ne siège pas, dans les quinze premiers jours de séance ultérieurs de l'une ou l'autre chambre.

Révocation par le Parlement ou le gouverneur en conseil

Maintien du pouvoir de révocation

71 Les articles 63 à 70 n'ont pas pour effet de porter atteinte aux attributions de la Chambre des communes, du Sénat ou du gouverneur en conseil en matière de révocation des juges, des protonotaires de la Cour fédérale ou des autres titulaires de poste susceptibles de faire l'objet des enquêtes qui y sont prévues.

Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature sur les enquêtes (2015), DORS/2015-203

Constitution et pouvoirs du comité d'examen de la conduite judiciaire

Constitution du comité d'examen de la conduite judiciaire

2 (1) Le président ou le vice-président du comité sur la conduite des juges constitué par le Conseil afin d'examiner les plaintes ou accusations relatives à des juges de juridiction supérieure peut, s'il décide qu'à première vue une plainte ou une accusation pourrait s'avérer suffisamment grave pour justifier la révocation d'un juge, constituer un comité d'examen de la conduite judiciaire qui sera chargé de décider s'il y a lieu de constituer un comité d'enquête en vertu du paragraphe 63(3) de la Loi.

Nomination des membres

(2) Le doyen nomme les membres du comité d'examen de la conduite judiciaire.

Composition du comité

(3) Le comité d'examen de la conduite judiciaire est composé de cinq personnes, soit trois membres du Conseil, un juge puîné et une personne qui n'est ni juge ni membre du barreau d'une province.

Serious matter

(4) The Judicial Conduct Review Panel may decide that an Inquiry Committee is to be constituted only if it determines that the matter might be serious enough to warrant the removal of the judge.

Matter sent back to Chairperson or Vice-Chairperson

(5) If the Judicial Conduct Review Panel decides that no Inquiry Committee is to be constituted, it must send the matter back to the Chairperson or Vice-Chairperson of the Judicial Conduct Committee for them to make a decision on the most appropriate way to resolve it.

Complainant informed

(6) If the Judicial Conduct Review Panel decides that an Inquiry Committee is to be constituted, the Council's Executive Director must inform the complainant, if any, by letter.

Decision, reasons and statement of issues

(7) The Judicial Conduct Review Panel must prepare written reasons and a statement of issues to be considered by the Inquiry Committee. The Council's Executive Director must send a copy of the Judicial Conduct Review Panel's decision, reasons and statement of issues to

- (a) the judge and their Chief Justice;
- (b) the Minister; and
- (c) the Inquiry Committee, once it is constituted.

Notice inviting Minister to designate members

(8) The Council's Executive Director must also send a notice to the Minister inviting that Minister to designate members of the bar of a province to the Inquiry Committee in accordance with subsection 63(3) of the Act.

Designating Members to Inquiry Committee**Designation of members**

3 (1) An Inquiry Committee constituted in accordance with subsection 63(3) of the Act is composed of an uneven number of members designated by the senior member, the majority of whom are from the Council.

Additional members

(2) If the Minister does not designate any members within 60 days after the day on which the notice is received under paragraph 2(8), the senior member may designate

Affaire suffisamment grave

(4) Le comité d'examen de la conduite judiciaire ne peut décider de constituer un comité d'enquête que s'il conclut que l'affaire pourrait s'avérer suffisamment grave pour justifier la révocation du juge.

Affaire renvoyée au président ou au vice-président

(5) S'il décide qu'un comité d'enquête ne doit pas être constitué, le comité d'examen de la conduite judiciaire renvoie l'affaire au président ou au vice-président du comité sur la conduite des juges pour que ce dernier décide de la manière la plus appropriée de la régler.

Plaignant informé

(6) Si le comité d'examen sur la conduite judiciaire décide qu'un comité d'enquête doit être constitué, le directeur exécutif du Conseil en informe le plaignant par lettre.

Décision, motifs et énoncé des questions

(7) Le comité d'examen de la conduite judiciaire rédige alors ses motifs et les questions devant être examinées par le comité d'enquête. Le directeur exécutif du Conseil envoie une copie de la décision, des motifs et de l'énoncé des questions aux destinataires suivants :

- a) le juge et son juge en chef;
- b) le ministre;
- c) le comité d'enquête, une fois constitué.

Avis au ministre — adjonction de membres

(8) Le directeur exécutif du Conseil envoie aussi au ministre un avis l'invitant à adjoindre des membres du barreau d'une province au comité d'enquête aux termes du paragraphe 63(3) de la Loi.

Nomination des membres du comité d'enquête**Composition**

3 (1) Le comité d'enquête constitué en vertu du paragraphe 63(3) de la Loi se compose d'un nombre impair de membres nommés par le doyen, dont la majorité proviennent du Conseil.

Membres additionnels

(2) Si le ministre n'adjoit aucun membre au comité d'enquête dans les soixante jours suivant la réception de l'avis visé au paragraphe 2(8), le doyen peut nommer d'autres

additional Council members to the Inquiry Committee to complete its composition.

Senior member chooses chair

(3) The senior member also designates one of the members of the Inquiry Committee to chair the Committee.

Persons not eligible to be members

(4) The following persons are not eligible to be members of the Inquiry Committee:

(a) the Chairperson or Vice-Chairperson of the Judicial Conduct Committee who referred the matter to the Judicial Conduct Review Panel;

(b) a member of the same court as that of the judge who is the subject of the inquiry or investigation; and

(c) a member of the Judicial Conduct Review Panel who participated in the deliberations to decide whether an Inquiry Committee must be constituted.

Legal Counsel and Advisors

Persons to advise and assist

4 The Inquiry Committee may engage legal counsel and other persons to provide advice and to assist in the conduct of the inquiry.

Inquiry Committee Proceedings

Complaint or allegation

5 (1) The Inquiry Committee may consider any complaint or allegation pertaining to the judge that is brought to its attention. In so doing, it must take into account the Judicial Conduct Review Panel's written reasons and statement of issues.

Sufficient notice to respond

(2) The Inquiry Committee must inform the judge of all complaints or allegations pertaining to the judge and must give them sufficient time to respond fully to them.

Comments from judge

(3) The Inquiry Committee may set a time limit to receive comments from the judge that is reasonable in the circumstances, it must notify the judge of that time limit, and, if any comments are received within that time limit, it must consider them.

membres du Conseil au comité d'enquête pour en compléter la composition.

Président désigné par le doyen

(3) Le doyen désigne un président parmi les membres du comité d'enquête.

Admissibilité

(4) Ne peuvent être membres du comité d'enquête :

a) le président ou le vice-président du comité sur la conduite des juges qui a déféré l'affaire au comité d'examen de la conduite judiciaire;

b) les juges de la même juridiction que le juge en cause;

c) les membres du comité d'examen de la conduite judiciaire qui ont participé aux délibérations sur l'opportunité de constituer un comité d'enquête.

Avocats et conseillers

Conseils et assistance

4 Le comité d'enquête peut retenir les services d'avocats et d'autres personnes pour le conseiller et le secondar dans le cadre de son enquête.

Procédure du comité d'enquête

Plainte ou accusation

5 (1) Le comité d'enquête peut examiner toute plainte ou accusation formulée contre le juge qui est portée à son attention. Il tient alors compte des motifs écrits et de l'énoncé des questions du comité d'examen de la conduite judiciaire.

Délai suffisant pour répondre

(2) Le comité d'enquête informe le juge des plaintes ou accusations formulées contre lui et lui accorde un délai suffisant pour lui permettre de formuler une réponse complète.

Observations du juge

(3) Le comité d'enquête peut fixer un délai raisonnable, selon les circonstances, pour la réception des observations du juge. Il en informe le juge et examine toute observation reçue dans ce délai.

Public or private hearing

6 (1) Subject to subsection 63(6) of the Act, hearings of the Inquiry Committee must be conducted in public unless, the Inquiry Committee determines that the public interest and the due administration of justice require that all or any part of a hearing be conducted in private.

Prohibition of publication if not in public interest

(2) The Inquiry Committee may prohibit the publication of any information or documents placed before it if it determines that publication is not in the public interest and may take any measures that it considers necessary to protect the identity of persons, including persons who have received assurances of confidentiality as part of the consideration of a complaint or allegation made in respect of the judge.

Principle of fairness

7 The Inquiry Committee must conduct its inquiry or investigation in accordance with the principle of fairness.

Inquiry Committee Report**Report of findings and conclusions**

8 (1) The Inquiry Committee must submit a report to the Council setting out its findings and its conclusions about whether to recommend the removal of the judge from office.

Copy of report and notice to complainant

(2) After the report has been submitted to the Council, its Executive Director must provide a copy to the judge and to any other persons or bodies who had standing in the hearing. He or she must also notify the complainant, if any, when the Inquiry Committee has made the report.

Hearing conducted in public

(3) If the hearing was conducted in public, the report must be made available to the public and a copy provided to the complainant, if any.

Judge's Response to Inquiry Committee Report**Written submission by judge**

9 (1) Within 30 days after the day on which the Inquiry Committee's report is received, the judge may make a written submission to the Council regarding the report.

Audience publique ou à huis clos

6 (1) Sous réserve du paragraphe 63(6) de la Loi, le comité d'enquête délibère en public, sauf s'il décide que l'intérêt public et la bonne administration de la justice exigent le huis clos total ou partiel.

Interdiction de publication dans l'intérêt public

(2) Le comité d'enquête peut interdire la publication de tout renseignement ou document qui lui est présenté s'il décide qu'elle ne sert pas l'intérêt public et peut prendre toute mesure qu'il juge nécessaire pour protéger l'identité des personnes, y compris celles à qui une garantie de confidentialité a été accordée dans le cadre de l'examen de la plainte ou de l'accusation visant le juge.

Principe de l'équité

7 Le comité d'enquête mène l'enquête conformément au principe de l'équité.

Rapport du comité d'enquête**Rapport du comité d'enquête**

8 (1) Le comité d'enquête remet au Conseil un rapport dans lequel il consigne les constatations de l'enquête et statue sur l'opportunité de recommander la révocation du juge.

Rapport remis au juge et avis au plaignant

(2) Une fois le rapport remis au Conseil, le directeur exécutif du Conseil en transmet une copie au juge et à toute autre personne ou à tout organisme ayant eu la qualité de comparaître à l'audience, et, le cas échéant, il informe le plaignant que le comité d'enquête a établi son rapport.

Audience publique

(3) Le rapport de toute audience publique est mis à la disposition du public et une copie en est remise au plaignant.

Réponse du juge au rapport du comité d'enquête**Observations écrites du juge**

9 (1) Le juge peut, dans les trente jours suivant la réception du rapport du comité d'enquête, présenter des observations écrites au Conseil au sujet du rapport.

Extension

(2) On the judge's request, the Council must grant an extension of time for making the submission if it considers that the extension is in the public interest.

Deliberations of Council Concerning Removal of Judges from office**Senior member chairs meetings**

10 (1) The senior member who is available to participate in deliberations concerning the removal from office of a judge is to chair any meetings of Council related to those deliberations.

Quorum

(2) A quorum of 17 members of the Council is required when it meets to deliberate the removal from office of a judge.

Quorum — death, incapacity, resignation or retirement

(3) In the event of the death, incapacity, resignation or retirement of a member during the deliberations, the remaining members constitute a quorum.

Vote in event of tie

(4) During the deliberations of the Council concerning the removal from office of a judge, the member chairing the meeting may vote in respect of a report of the Council's conclusions on the matter only in the event of a tie.

Deliberations

(5) Deliberations of the Council concerning the removal from office of a judge may also be held by audio-conference or by video conference.

Consideration of Inquiry Committee Report by Council**Consideration of report and written submissions**

11 (1) The Council must consider the Inquiry Committee's report and any written submission made by the judge.

Who must not participate

(2) Persons referred to in subsection 3(4) and members of the Inquiry Committee must not participate in the Council's consideration of the report or in any other deliberations of the Council related to the matter.

Prolongation de délai

(2) Sur demande du juge, le Conseil prolonge ce délai s'il estime qu'il est dans l'intérêt public de le faire.

Délibérations du conseil concernant la révocation des juges**Le doyen préside les réunions**

10 (1) Le doyen des membres disponibles pour participer aux délibérations concernant la révocation d'un juge préside les réunions du Conseil qui y sont consacrées.

Quorum

(2) Le quorum pour toute réunion délibératoire du Conseil concernant la révocation d'un juge est de dix-sept membres.

Quorum — Décès, incapacité, démission ou retraite

(3) En cas de décès, d'incapacité, de démission ou de retraite d'un membre pendant les délibérations, le quorum est formé par le reste des membres.

Vote en cas d'égalité des voix

(4) Lors des réunions délibératoires du Conseil concernant la révocation d'un juge, le président de la réunion ne peut participer au vote sur le rapport énonçant les conclusions du Conseil à l'égard de l'affaire qu'en cas d'égalité des voix.

Réunions délibératoires

(5) Les réunions délibératoires du Conseil concernant la révocation d'un juge peuvent également être tenues par audioconférence ou vidéoconférence.

Examen du rapport du comité d'enquête par le conseil**Examen du rapport et des observations écrites par le Conseil**

11 (1) Le Conseil examine le rapport du comité d'enquête et les observations écrites du juge.

Personnes exclues de l'examen

(2) Les personnes visées au paragraphe 3(4) et les membres du comité d'enquête ne peuvent participer à l'examen du rapport par le Conseil ni à toutes autres délibérations du Conseil portant sur l'affaire.

Clarification

12 If the Council is of the opinion that the Inquiry Committee's report requires a clarification or that a supplementary inquiry or investigation is necessary, it may refer all or part of the matter back to the Inquiry Committee with directions.

Council Report**Report of conclusions to Minister**

13 The Council's Executive Director must provide the judge with a copy of the report of its conclusions that the Council presented to the Minister in accordance with section 65 of the Act.

Éclaircissements

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

Rapport du conseil**Rapport des conclusions du Conseil**

13 Le directeur exécutif du Conseil remet au juge une copie du rapport des conclusions du Conseil présenté au ministre conformément à l'article 65 de la Loi.