

T-409-18
2019 FC 1282

T-409-18
2019 CF 1282

The Honourable Michel Girouard (*Applicant*)

L'Honorable Michel Girouard (*demandeur*)

v.

c.

The Attorney General of Canada (*Respondent*)

Le procureur général du Canada (*défendeur*)

and

et

The Attorney General of Quebec (*Third Party*)

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

and

et

The Canadian Judicial Council (*Intervener*)

Le Conseil canadien de la magistrature (*intervenant*)

INDEXED AS: GIROUARD v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)

RÉPERTORIÉ : GIROUARD C. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)

Federal Court, Rouleau D.J.—Montréal, May 22 and 23; Ottawa, October 2019.

Cour fédérale, juge suppléant Rouleau—Montréal, 22 et 23 mai; Ottawa, 10 octobre 2019.

Judges and Courts — Judicial review seeking order to invalidate number of decisions, procedural steps that resulted in report to Minister of Justice Canada (Minister) recommending that applicant be removed from office — Applicant appointed to Superior Court of Québec; prior to that, was practising lawyer — Suspected of having purchased illicit substance — In 2012, intervener (or Council) asked to conduct inquiry into applicant's conduct — Although majority of members of Inquiry Committee ("first Inquiry Committee") of view that allegations had not been proved, recommended that applicant be removed from office for other reasons — However, after reviewing report, intervener refused to make such recommendation to Minister for procedural reasons — Later, following joint request from ministers of Justice of Canada, Quebec (jointly, Ministers), second inquiry launched to investigate applicant's misconduct; new inquiry committee constituted ("second Inquiry Committee") — Second Inquiry Committee issued report concluding that applicant should be removed from office as result of his behaviour during first inquiry — Upon review by second panel of intervener, majority concluded that applicant indeed guilty of misconduct; should therefore be removed from office — Three members of panel dissented as, in their view, applicant not granted fair hearing based on Council's failure to translate into English all transcripts of testimonies before first, second Inquiry Committees — Applicant raised issues of procedural fairness, natural justice, claimed that his language rights not respected, also raised constitutional issues — Whether procedural fairness was breached, whether

Juges et Tribunaux — Contrôle judiciaire demandant une ordonnance déclarant nulle plusieurs décisions et étapes de procédure qui ont mené à l'envoi d'un rapport à la ministre de la Justice du Canada (la ministre) recommandant que le demandeur soit révoqué de ses fonctions — Le demandeur a été nommé à la Cour supérieure du Québec; avant cela, il exerçait la profession d'avocat — Le demandeur était soupçonné d'avoir acheté une substance illicite — En 2012, l'intervenant (ou le Conseil) a reçu une demande d'examen de la conduite du demandeur — Quoique la majorité des membres du Comité d'enquête (le « premier Comité d'enquête ») étaient d'avis que les allégations n'étaient pas prouvées, elle a recommandé que le demandeur soit révoqué de ses fonctions pour d'autres motifs — Cependant, l'intervenant, après avoir ré-examiné le rapport, a refusé de faire une telle recommandation à la ministre pour des raisons procédurales — Plus tard, suite à une demande conjointe des ministres de la Justice du Canada et du Québec (conjointement, les « ministres »), une deuxième enquête a été entamée pour examiner l'inconduite du demandeur et un nouveau comité d'enquête a été établi (le « deuxième Comité d'enquête ») — Ce dernier a rendu un rapport concluant que le demandeur devait être révoqué en raison de son comportement lors de la première enquête — Après examen par un deuxième panel de l'intervenant, une majorité a conclu que le demandeur avait manqué à l'honneur et à la dignité et devait donc être révoqué de ses fonctions — Trois membres de ce panel étaient dissidents, croyant que le demandeur ne s'est pas vu accorder une audience équitable

Minister's request for inquiry valid; whether second Inquiry Committee, intervenor reversed burden of proof; whether provisions of Judges Act creating Council ultra vires Parliament's legislative authority; whether recommendation to remove judge from office unreasonable — Intervenor could establish procedure that it deemed suitable for dealing with complaint, as long as procedure reasonable, complied with parameters established in Act — Regarding principle of separation of functions, despite participation of two particular chief justices in work of second Inquiry Committee, who had participated as members of Review Panel, principle not breached — Nothing suggesting that Chief Justices in question not having open minds or would not act in impartial manner with respect to allegations contained in Minister's request — Removal of independent counsel function from process implemented in 2015 not infringing upon principles of judicial independence, fundamental justice or procedural fairness; therefore, not infringing on applicant's procedural fairness rights — Minister's decision requesting that inquiry be held into findings of majority of first Inquiry Committee prompting it to recommend applicant's removal from office in no way flawed — Nothing suggesting that Minister's motivation anything other than in accordance with public interest — Inquiry request falling within exercise of Minister's discretion in accordance with Act; inquiry undertaken afterward valid — No reversal of burden of proof by Council or second Inquiry Committee — Second Inquiry Committee's analysis process entirely reasonable, appropriate in specific circumstances of present matter — Such analysis not vitiated by error — Intervenor's decision to accept recommendation of second Inquiry Committee reasonable; up to Council to decide on recommendation to Minister — Applicant's argument that provisions of Act allowing Council to handle complaints, investigate, report on conduct of superior court judges ultra vires Parliament's legislative authority addressed — When provisions of Constitution Act, 1867, ss. 96, 99, 100 read harmoniously with each other, clear that federal government must ensure, provide for holding of inquiry if intending to exercise its authority to remove judge — On reading Part II of Act as whole, clear that intervenor's powers of inquiry directly linked to power to appoint, pay, remove superior court judges — Fact that actions taken by Council aimed at achieving better "administration of justice" not rendering them ultra vires federal government's jurisdiction — All powers granted to federal government in Constitution Act, 1867, ss. 96 to 100 seeking, to some degree, to ensure better administration of justice — Intervenor's recommendation for applicant's removal from office thus justified, its decision-making process transparent, its decision falling within range of possible, acceptable outcomes — In light of entire record before Council, reasonable to conclude that applicant guilty of misconduct, that applicant's integrity irremediably compromised to point that public's confidence in judiciary undermined — Application dismissed.

en raison du défaut du Conseil de traduire vers l'anglais toutes les transcriptions des témoignages devant le premier et le deuxième Comité d'enquête — Le demandeur a soulevé des questions d'équité procédurale et de justice naturelle, a invoqué que ses droits linguistiques n'ont pas été respectés et a soulevé des questions constitutionnelles — Il s'agissait de savoir s'il y a eu manquement à l'équité procédurale et si la demande d'enquête de la ministre était valide; si le deuxième Comité d'enquête et l'intervenant ont inversé le fardeau de la preuve; si les dispositions de la Loi sur les juges (la Loi) qui créent le Conseil sont ultra vires des compétences législatives du Parlement fédéral; et si la recommandation de révocation était déraisonnable — L'intervenant pouvait établir la procédure pour le traitement d'une plainte qu'elle jugeait appropriée et convenable, dans la mesure où la procédure était conforme aux paramètres établis par la Loi et raisonnable — Concernant le principe du cloisonnement, malgré la participation aux travaux du deuxième Comité d'enquête de deux juges en chef en particulier, lesquels avaient participé au Comité d'examen, ce principe n'a pas été violé — Rien ne laissait entendre que les juges en chef en question n'avaient pas un esprit ouvert et n'agiraient pas de manière impartiale concernant les allégations relevant de la demande ministérielle — Le retrait de l'avocat indépendant dans la procédure mise en place en 2015 n'enfreignait pas les principes d'indépendance judiciaire, de justice fondamentale ou d'équité procédurale et n'a donc pas porté atteinte aux droits du demandeur à l'équité procédurale — La décision de la ministre demandant la tenue d'une enquête relativement aux conclusions de la majorité du premier Comité d'enquête l'ayant mené à recommander la destitution du demandeur n'était aucunement entachée d'erreur — Rien ne laissait croire que la motivation de la ministre était autre que l'intérêt public — La demande d'enquête s'inscrivait dans un exercice de sa discrétion conforme à la Loi, et l'enquête entreprise par la suite était valide — Il n'y a pas eu d'inversion du fardeau de la preuve ni par le Conseil, ni par le deuxième Comité d'enquête — Le processus d'analyse du deuxième Comité d'enquête était tout à fait raisonnable et approprié dans les circonstances particulières de cette affaire — Son analyse n'était pas entachée d'erreur — La décision de l'intervenant d'accepter la recommandation du deuxième Comité d'enquête était raisonnable et il lui revenait de décider de la recommandation à faire au ministre — L'argument du demandeur que les dispositions de la Loi permettant au Conseil de traiter des plaintes, d'enquêter et de faire rapport sur la conduite d'un juge de juridiction supérieure sont ultra vires de la compétence législative du Parlement du Canada a été adressé — Lorsque les dispositions des art. 96, 99 et 100 de la Loi constitutionnelle de 1867 sont lues harmonieusement les unes avec les autres, il est clair que le gouvernement fédéral doit assurer et prévoir la tenue d'une enquête s'il prévoit exercer son pouvoir de destitution d'un juge — À la lecture de la partie II de la Loi dans son ensemble, il est clair que les pouvoirs d'enquête de l'intervenant se rattachent directement

Constitutional law — Language Rights — In context of judicial review of number of decisions, procedural steps that resulted in recommendation that applicant be removed from office, applicant claimed in particular that his language rights not respected, raised constitutional issues — Whether applicant's language rights violated — Applicant relied on Constitution Act, 1867, s. 133, Canadian Charter of Rights and Freedoms, Official Languages Act — Right to plead in one's official language flowing from several legislative sources, including Official Languages Act, of Constitution Act, 1867, s. 133 — To extent that these statutes grant applicant right to plead his case in official language of his choice, right fully respected — Although intervenor federal institution, as defined in Official Languages Act, not included within definition of "federal court", as established by that statute — Therefore intervenor not bound by requirements of Official Languages Act, s. 16 — Rights granted by Charter also respected — Important not to conflate language rights with issue of procedural fairness — All language rights respected here — Therefore no obligation to translate all of transcripts as not part of record that intervenor required to consult before reaching recommendation — Information needed to fully assume, exercise their role so as to make informed decision was available to all members of Council in both official languages — Therefore no breach of procedural fairness occurring.

This was an application for judicial review seeking an order to invalidate a number of decisions and procedural steps that resulted in a report to the Minister of Justice Canada (the Minister) recommending that the applicant be removed from office. The applicant was appointed to the Superior Court of

aux pouvoirs de nommer, payer et révoquer les juges des cours supérieures — Le fait que les actions prises par le Conseil visent une meilleure « administration de la justice » ne rend pas ultra vires de la compétence du Parlement fédéral — Tous les pouvoirs accordés au fédéral dans les art. 96–100 de la Loi constitutionnelle de 1867 cherchent à assurer une meilleure administration de la justice — La recommandation de révocation du demandeur par l'intervenant était justifiée, son processus décisionnel était transparent et sa décision appartenait aux issues possibles acceptables — À la lumière de l'ensemble du dossier devant le Conseil, il était raisonnable de conclure que le demandeur a manqué à l'honneur et à la dignité et que l'intégrité du demandeur a été irrémédiablement compromise au point où la confiance du public envers la magistrature a été ébranlée — Demande rejetée.

Droit constitutionnel — Droits linguistiques — Dans le cadre d'un contrôle judiciaire de plusieurs décisions et étapes de procédure qui ont mené à la recommandation que le demandeur soit révoqué de ses fonctions à titre de juge, le demandeur a invoqué en particulier que ses droits linguistiques n'ont pas été respectés et a soulevé des questions constitutionnelles — Il s'agissait de savoir s'il y a eu violation des droits linguistiques du demandeur — Le demandeur a invoqué l'art. 133 de la Loi constitutionnelle de 1867, la Charte canadienne des droits et libertés et la Loi sur les langues officielles — Le droit de plaider dans sa langue officielle découle de plusieurs sources législatives, notamment la Loi sur les langues officielles et l'art. 133 de la Loi constitutionnelle de 1867 — Dans la mesure où ces lois accordent au demandeur le droit de plaider sa cause dans la langue officielle de son choix, ce droit a été pleinement respecté — Quoique l'intervenant soit une institution fédérale telle que définie dans la Loi sur les langues officielles, il n'est pas compris dans la définition de « tribunal fédéral » tel qu'établi par cette loi — Il n'est donc pas tenu de répondre aux exigences de l'art. 16 de la Loi sur les langues officielles — En ce qui a trait aux droits accordés par la Charte, ceux-ci ont également été respectés — Il était important de ne pas confondre les droits linguistiques et la question d'équité procédurale — Les droits linguistiques ont tous été respectés — Il n'y avait donc aucune obligation de traduire toutes les transcriptions car celles-ci ne faisaient pas partie du dossier que l'intervenant était tenu de consulter avant d'arriver à sa recommandation — L'information nécessaire pour assumer et exercer pleinement leur rôle afin de rendre une décision éclairée était disponible à tous les membres du Conseil dans les deux langues officielles — Il n'y a donc pas eu de violation à l'équité procédurale.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire demandant une ordonnance déclarant nulle plusieurs décisions et étapes de procédure qui ont mené à l'envoi d'un rapport à la ministre de la Justice du Canada (la ministre) recommandant que le demandeur soit révoqué de ses fonctions. Le demandeur

Québec in 2010 and, prior to that, he was a practising lawyer, primarily in criminal law. The applicant had been identified by a former drug trafficker as being one of his clients. A video collected during the investigation captured an interaction between the former drug trafficker and the applicant, who was then suspected of having purchased an illicit substance. In 2012, the intervener (or the Council) was asked to conduct an inquiry into the applicant's conduct when he was still a lawyer. Following that request, the majority of the members of the Inquiry Committee (the first Inquiry Committee) was of the view that the allegations had not been proved but that the applicant had deliberately and intentionally attempted to conceal the truth during the inquiry. The majority therefore recommended that he be removed from office. However, after reviewing the report, the Council refused to make such a recommendation to the Minister for procedural reasons. Later, in 2016, following a joint request from the ministers of Justice of Canada and Quebec (jointly, the Ministers), a second inquiry was launched to investigate said misconduct, and a new inquiry committee was constituted (the second Inquiry Committee). The second Inquiry Committee issued a report concluding that the applicant should be removed from office as a result of his behaviour during the first inquiry. Upon review by a second panel of the Council, a majority concluded that the applicant was indeed guilty of misconduct and should therefore be removed from office. Three members of the panel dissented as, in their view, the applicant was not granted a fair hearing. They wrote a dissenting opinion based on the Council's failure to translate into English all the transcripts of the testimonies before the first and second Inquiry Committees. The applicant sought judicial review of the letter from the Ministers calling for an inquiry, the second Inquiry Committee's constitution and inquiry process, the decision of the second Inquiry Committee on the preliminary motions, and the report of the Council's second panel recommending his removal. He raised issues of procedural fairness and natural justice, claimed that his language rights were not respected and raised constitutional issues

The issue was whether procedural fairness was breached and whether the Minister's request for an inquiry was valid; whether the second Inquiry Committee and the Council reversed the burden of proof; whether language rights were violated; whether the provisions of the *Judges Act* (Act) creating the Council are *ultra vires* Parliament's legislative authority; and whether the recommendation to remove the judge from office was unreasonable.

Held, the application should be dismissed.

The intervener could establish the procedure that it deemed suitable for dealing with a complaint, as long as the procedure

a été nommé à la Cour supérieure du Québec en 2010 et, avant cela, il exerçait la profession d'avocat, principalement en droit criminel. Le demandeur a été identifié par un ancien trafiquant de drogue comme étant l'un de ses clients. En effet, une vidéo qui a été recueillie lors de l'enquête avait capté une interaction entre l'ancien trafiquant en question et le demandeur qui était alors soupçonné d'avoir acheté une substance illicite. En 2012, l'intervenant (ou le Conseil) a reçu une demande d'examen de la conduite du demandeur lorsqu'il était encore avocat. Suite à cela, la majorité des membres du Comité d'enquête (le « premier Comité d'enquête ») étaient d'avis que les allégations n'étaient pas prouvées, mais que le demandeur avait délibérément et intentionnellement tenté de dissimuler la vérité lors de l'enquête. La majorité a donc recommandé qu'il soit révoqué de ses fonctions. Toutefois, le Conseil, après avoir réexaminé le rapport, a refusé de faire une telle recommandation à la ministre pour des raisons procédurales. Plus tard, en 2016, suite à une demande conjointe des ministres de la Justice du Canada et du Québec (conjointement, les « ministres »), une deuxième enquête a été entamée pour examiner ladite inconduite et un nouveau comité d'enquête a été établi (le « deuxième Comité d'enquête »). Ce dernier a rendu un rapport concluant que le demandeur devait être révoqué en raison de son comportement lors de la première enquête. Après examen par un deuxième panel du Conseil, une majorité a conclu que le demandeur avait, en effet, manqué à l'honneur et à la dignité et devait donc être révoqué de ses fonctions. Trois membres de ce panel étaient dissidents, croyant que le demandeur ne s'est pas vu accorder une audience équitable. Ils se fondaient sur le défaut du Conseil de traduire vers l'anglais toutes les transcriptions des témoignages devant le premier et le deuxième Comité d'enquête. Le demandeur a demandé un contrôle judiciaire de la lettre des ministres demandant l'enquête, de la constitution et du processus d'enquête du deuxième Comité d'enquête, de la décision du deuxième Comité d'enquête sur les moyens préliminaires, et du rapport du deuxième panel du Conseil recommandant sa révocation. Il a soulevé des questions d'équité procédurale et de justice naturelle, a invoqué que ses droits linguistiques n'ont pas été respectés et a soulevé des questions constitutionnelles.

Il s'agissait de savoir s'il y a eu manquement à l'équité procédurale et si la demande d'enquête de la ministre était valide; si le deuxième Comité d'enquête et le Conseil ont inversé le fardeau de la preuve; s'il y a eu violation des droits linguistiques; si les dispositions de la *Loi sur les juges* (la Loi) qui créent le Conseil sont *ultra vires* des compétences législatives du Parlement fédéral; et si la recommandation de révocation était déraisonnable.

Jugement : la demande doit être rejetée.

L'intervenant pouvait établir la procédure pour le traitement d'une plainte qu'il jugeait appropriée et convenable, dans la

was reasonable and complied with the parameters established in the *Act*. Furthermore, the inquiry was conducted by the second Inquiry Committee, not the Council. The second Inquiry Committee was therefore responsible for hearing the witnesses, including the applicant. The applicant had an opportunity to understand the allegations against him and address them at each stage of the process. Regarding the concerns of the minority of the Council's second panel regarding the violation of the applicant's language rights, this issue was fully addressed before this Court and the dissenting members' concerns were unfounded. The Council therefore had no obligation to hear the applicant on this issue.

Regarding the principle of the separation of functions, according to the applicant, the most egregious violation of the principle of the separation of functions in this case was the participation of two particular chief justices in the work of the second Inquiry Committee. Both chief justices had previously participated as members of the Review Panel, which dealt with the first request for an inquiry. The applicant submitted that the subsequent participation of the chief justices as members of the second Inquiry Committee was prohibited by paragraph 3(4)(c) of the *Canadian Judicial Council Inquiries and Investigations By-laws, 2015* (2015 By-laws) and created a reasonable apprehension of bias. Although certain portions of the report of the Review Panel may be perceived as being problematic, upon reviewing them in their context, they did not give rise to a reasonable apprehension of bias. As the Review Panel explained in its report, the Council's mandate was to [TRANSLATION] "gather information and to decide, in light of this information, what is to be done, in accordance with the provisions of the *Act*, the *By-laws* and the *Procedures*". Its mandate was not to decide evidentiary questions. There was nothing to suggest that the chief justices in question did not have open minds or would not act in an impartial manner with respect to the allegations contained in the Minister's request dated June 2016.

As for the removal, from the 2015 By-laws, of the independent counsel function, the applicant argued that this was a breach of procedural fairness. However, the absence of an independent counsel was not problematic in the least. The removal of the independent counsel function from the process implemented in 2015 did not infringe upon the principles of judicial independence, fundamental justice or procedural fairness. In this case, in the absence of an independent counsel, the second Inquiry Committee availed itself of the option to retain the services of counsel. The counsel retained acted under the direction of the committee while remaining bound by their obligation to preserve their professional independence. Furthermore, there was nothing in this case to suggest that, had independent counsel been appointed, the applicant's interests would have been better represented. In addition, the applicant

mesure où la procédure était conforme aux paramètres établis par la Loi et raisonnable. De plus, c'était le deuxième Comité d'enquête, et non pas le Conseil, qui a mené l'enquête. C'est donc le deuxième Comité d'enquête qui était responsable d'entendre les témoins, incluant le demandeur. Le demandeur a eu l'occasion de comprendre les allégations portées contre lui et d'y répondre à chaque étape du processus. Quant aux préoccupations de la minorité du deuxième panel du Conseil concernant l'atteinte aux droits linguistiques du demandeur, cette question a été pleinement adressée devant la Cour fédérale et ces préoccupations de la dissidence n'étaient pas fondées. Le Conseil n'avait donc aucune obligation d'entendre le demandeur sur cette question.

Concernant le principe du cloisonnement, selon le demandeur, la violation la plus flagrante du principe du cloisonnement dans cette affaire était la participation de deux juges en chef en particulier aux travaux du deuxième Comité d'enquête. Ces deux juges en chef avaient déjà participé comme membres du Comité d'examen, lequel a traité la première demande d'enquête. Le demandeur a maintenu que la participation ultérieure de ces juges en chef en tant que membres du deuxième Comité d'enquête était prohibée par l'alinéa 3(4)c) du *Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature sur les enquêtes (2015)* (Règlement de 2015) et a créé une crainte raisonnable de partialité. Quoique certaines portions du rapport du Comité d'examen pouvaient être perçues comme étant problématiques, en examinant ces propos dans leur contexte, ils ne donnaient pas lieu à une crainte raisonnable de partialité. Tel que l'a expliqué le Comité d'examen dans son rapport, le mandat du Conseil était de « recueillir de l'information et de décider, à la lumière de cette information, de la suite à donner, conformément aux dispositions de la *Loi*, du *Règlement* et des *Procédures* ». Son mandat n'était pas de trancher des questions de preuve. Rien ne laissait entendre que les juges en chef en question n'avaient pas un esprit ouvert et n'agiraient pas de manière impartiale concernant les allégations relevant de la demande ministérielle de 2016.

En ce qui concerne le retrait, dans le Règlement de 2015, de l'avocat indépendant, le demandeur a soutenu que cela portait atteinte à l'équité procédurale. Cependant, l'absence d'un avocat indépendant n'était aucunement problématique. Le retrait de l'avocat indépendant dans la procédure mise en place en 2015 n'enfreignait pas les principes d'indépendance judiciaire, de justice fondamentale ou d'équité procédurale. Dans la présente affaire, en l'absence d'un avocat indépendant, le deuxième Comité d'enquête s'est prévalu de l'option de retenir les services d'avocats. Ces derniers agissaient sous la gouverne du comité, tout en demeurant soumis à leur obligation de préserver leur indépendance professionnelle. De plus, rien dans la présente affaire ne laissait entendre que, s'il y avait eu nomination d'un avocat indépendant, les intérêts du demandeur auraient été mieux représentés. De plus, le demandeur

had access to his own counsel to represent him in this matter. Accordingly, the removal of the independent counsel function did not infringe on the applicant's procedural fairness rights.

The second inquiry was undertaken further to a request from the ministers of Justice of Canada and Quebec (jointly, the Ministers). The letter from the Ministers requested that an inquiry be held into the findings of the majority of the first Inquiry Committee that prompted it to recommend the applicant's removal from office. The Minister's decision was in no way flawed. The Minister was entitled to request that an inquiry be held into the applicant's misconduct during the first inquiry, and it could not be concluded that her request dictated the approach that the Council should take. The Act is clear that the Minister may request that the Council commence an inquiry. Evidently, since the Council continued the inquiry, it concluded that the purpose of the Minister's request was not to reassess the decision of the first panel of the Council. This conclusion was well founded because the two inquiries dealt with different allegations. There was nothing to suggest that the Minister's motivation was anything other than in accordance with the public interest. The inquiry request fell within the exercise of the Minister's discretion in accordance with the Act, and the inquiry undertaken afterward was valid.

With respect to the fact that during his testimony before the second Inquiry Committee, the applicant consulted a compendium prepared by his counsel, the second Inquiry Committee's decision that the applicant had to put the compendium aside during the cross-examination was reasonable. A tribunal has the right, and even the obligation, to manage the proceeding and to apply a proportionate procedure to it, which enables, among other things, a timely determination of the case before it. In this case, the applicant's use of the compendium slowed the progress of the cross-examination. In addition, the applicant did not demonstrate that he suffered harm because he could not use the compendium in cross-examination.

There was no reversal of the burden of proof. The purpose of the second Inquiry Committee was to investigate and to decide whether the conclusion of the majority of the first Inquiry Committee regarding the applicant's misconduct should be upheld. When read in their overall context, the reasons indicated that the second Inquiry Committee's analysis was not as limited as the applicant claimed. In fact, the second Inquiry Committee conducted a three-step analysis to address the problem before it. This analysis process of the second Inquiry Committee was entirely reasonable and appropriate in the specific circumstances of this matter. The applicant was therefore given a full and fair hearing during which he was free to point out any errors in the first Inquiry Committee's analysis and was able to rebut, explain or justify the conduct with which the first Inquiry Committee found fault. The second Inquiry

avait accès à ses propres avocats pour le représenter dans cette affaire. Donc, le retrait de l'avocat indépendant n'a pas porté atteinte aux droits du demandeur à l'équité procédurale.

La deuxième enquête a été entreprise suite à une demande des ministres de la Justice du Canada et du Québec (conjointement, les « ministres »). La lettre des ministres demandait la tenue d'une enquête relativement aux conclusions de la majorité du premier Comité d'enquête l'ayant mené à recommander la destitution du demandeur. La décision de la ministre n'était aucunement entachée d'erreur. Elle était en droit de demander la tenue d'une enquête portant sur l'inconduite du demandeur lors de la première enquête et l'on ne pouvait conclure que sa demande dictait l'approche que devait prendre le Conseil. La Loi est claire à l'effet que la ministre peut demander que le Conseil entreprenne une enquête. De toute évidence, puisque le Conseil a poursuivi l'enquête, il a conclu que la demande de la ministre n'avait pas pour objet de réévaluer la décision du premier panel du Conseil. Cette conclusion était bien fondée puisque les deux enquêtes ont porté sur des allégations distinctes. Rien ne laissait croire que la motivation de la ministre était autre que l'intérêt public. La demande d'enquête s'inscrivait dans un exercice de sa discrétion conforme à la Loi, et l'enquête entreprise par la suite était valide.

Relativement au fait qu'au cours de son témoignage devant le deuxième Comité d'enquête, le demandeur consultait un compendium préparé par ses avocats, la décision du deuxième Comité d'enquête statuant à l'effet que le demandeur devait mettre le compendium de côté lors du contre-interrogatoire était raisonnable. Un tribunal a le droit, et même l'obligation, de gérer l'instance et d'y appliquer une procédure proportionnée qui permet notamment une détermination expéditive du cas qui l'occupe. En l'espèce, l'utilisation du compendium par le demandeur ralentissait le contre-interrogatoire. De plus, le demandeur n'a pas démontré avoir subi un préjudice en raison du fait qu'il n'a pas pu se servir du compendium lors du contre-interrogatoire.

Il n'y a pas eu d'inversion du fardeau de la preuve. La raison d'être du deuxième Comité d'enquête était d'enquêter et de décider si la conclusion de la majorité du premier Comité d'enquête, quant aux manquements du demandeur, devait être maintenue. La lecture des motifs dans leur contexte global a révélé que l'analyse du deuxième Comité d'enquête n'était pas aussi limitée que le demandeur le prétendait. En effet, le deuxième Comité d'enquête a effectué une analyse en trois étapes pour adresser le problème qui lui avait été assigné. Ce processus d'analyse du deuxième Comité d'enquête était tout à fait raisonnable et approprié dans les circonstances particulières de cette affaire. Le demandeur s'est vu accorder une audience complète et équitable au cours de laquelle il était libre de signaler les erreurs dans l'analyse du premier Comité d'enquête, en plus de pouvoir contredire, expliquer, ou justifier

Committee did not reverse the burden of proof and did not ignore the dissent of a particular chief justice. The second Inquiry Committee's analysis was not vitiated by error and its findings were reasonable.

Furthermore, the second panel of the Council did not reverse the burden of proof. Normally, unless there is an error that may be qualified as palpable and overriding, the Council accepts the assessment of the evidence made by the inquiry committee because it is the inquiry committee that is responsible for conducting the inquiry. It was for the Council to decide on the recommendation to the Minister. Under the Act and the 2015 By-laws, the Council is not bound to accept the conclusions of the inquiry committee. It is for the Council to use its own judgment regarding the appropriate recommendation in light of the committee's findings following an inquiry. The Council's decision to accept the recommendation of the second Inquiry Committee was therefore reasonable.

As for the applicant's allegation that his language rights were violated, the applicant relied on section 133 of the *Constitution Act, 1867*, the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the *Official Languages Act*. The right to plead in one's official language flows from several legislative sources, including the *Official Languages Act* and section 133 of the *Constitution Act, 1867*. To the extent that these statutes grant the applicant the right to plead his case in the official language of his choice, the right was fully respected. The applicant was able to testify and argue his case in his chosen language, and the Council ensured that all of the evidence and all of the decisions rendered were provided to him in the official language of his choice. Although the Council is a federal institution, as defined in the *Official Languages Act*, it is not included within the definition of "federal court", as established by that statute. It is therefore not bound by the requirements of section 16 of the *Official Languages Act*, which requires that, "if French is the language chosen by the parties for proceedings conducted before it in any particular case", the court must understand "French without the assistance of an interpreter". When the function of the proceedings of the federal institution is investigative and there is neither a prosecutor nor a dispute in the traditional sense, the institution is not a federal court within the meaning of the statute because it does not carry out adjudicative functions. Thus, there was no violation of Part III of the *Official Languages Act*.

The rights granted by the Charter (sections 16, 19 and 20) were also respected. It was important not to conflate language rights with the issue of procedural fairness. All of the language rights were respected. Before making its recommendation to the Minister, the Council does not take over the file that was before the Inquiry Committee. There was therefore

la conduite qui lui était reprochée par le premier Comité d'enquête. Le deuxième Comité d'enquête n'a pas inversé le fardeau de la preuve et n'a pas ignoré la dissidence d'un juge en chef en particulier. L'analyse du deuxième Comité d'enquête n'était pas entachée d'erreur et ses constatations étaient raisonnables.

De plus, le deuxième panel du Conseil n'a pas inversé le fardeau de la preuve. Normalement, à moins d'erreurs qu'il puisse qualifier de manifestes et dominantes, le Conseil accepte l'appréciation de la preuve faite par le comité d'enquête puisque c'est ce dernier qui est chargé de faire l'enquête. Il revenait au Conseil de décider de la recommandation à faire au ministre. Selon la Loi et le Règlement de 2015, le Conseil n'est pas tenu d'accepter les conclusions du Comité d'enquête. C'est à l'intervenant d'apporter son propre jugement quant aux recommandations appropriées, et ce, à la lumière des constatations du comité suite à la tenue d'une enquête. La décision du Conseil d'accepter la recommandation du deuxième Comité d'enquête était donc raisonnable.

Quant à l'allégation du demandeur qu'il y a eu violation de ses droits linguistiques, celui-ci a invoqué l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Loi sur les langues officielles*. Le droit de plaider dans sa langue officielle découle de plusieurs sources législatives, notamment la *Loi sur les langues officielles* et l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Dans la mesure où ces lois accordent au demandeur le droit de plaider sa cause dans la langue officielle de son choix, ce droit a été pleinement respecté. En effet, le demandeur a pu témoigner et plaider sa cause dans la langue qu'il a choisie et le Conseil s'est assuré que toute la preuve, ainsi que toutes les décisions rendues, lui ont été fournies dans la langue officielle de son choix. Quoique le Conseil soit une institution fédérale telle que définie dans la *Loi sur les langues officielles*, il n'est pas compris dans la définition de « tribunal fédéral » tel qu'établi par cette loi. Il n'est donc pas tenu de répondre aux exigences de l'article 16 de la *Loi sur les langues officielles*, qui stipule que le tribunal doit comprendre « le français sans l'aide d'un interprète lorsque les parties ont opté pour que l'affaire ait lieu en français ». Lorsque l'objectif des procédures entreprises par l'institution fédérale est d'enquêter et qu'il n'y a pas de poursuite ni de litige dans le sens traditionnel du terme, l'institution n'est pas un tribunal fédéral au sens de la loi, puisqu'il ne rend pas justice. Il n'y a donc pas eu de violation de la partie III de la *Loi sur les langues officielles*.

En ce qui a trait aux droits accordés par la Charte (articles 16, 19 et 20), ceux-ci ont également été respectés. Il était important de ne pas confondre les droits linguistiques et la question d'équité procédurale. Les droits linguistiques ont tous été respectés. Avant de formuler sa recommandation au ministre, le Conseil ne reprend pas le dossier qui était devant

no obligation to translate all of the transcripts. They were not part of the record that the Council was required to consult before reaching the recommendation contained in its report to the Minister. The complete contents of the Report of the Second Inquiry Committee and the applicant's written submission, including the relevant excerpts, were translated. Thus, the information needed to fully assume and exercise their role so as to make an informed decision was available to all members of the Council in both official languages. There was therefore no breach of procedural fairness.

The applicant's argument that the provisions of the Act allowing the Council to handle complaints, investigate and report on the conduct of superior court judges are *ultra vires* Parliament's legislative authority was considered. In the instant case, the element of Part II of the Act that was disputed is the power conferred upon the Council to initiate an inquiry of superior court judges and subsequently make a recommendation as to the potential removal of those judges. It would be inconsistent to grant the federal government the power to remove a judge, but not the necessary jurisdiction to ensure that an inquiry process is provided prior to exercising that power. When the provisions in sections 96, 99 and 100 of the *Constitution Act, 1867*, are read harmoniously with each other and in conjunction with the case law on judicial independence, it is clear that the federal government must ensure and provide for the holding of an inquiry if it intends to exercise its authority to remove a judge. The legislative authority to establish a process for ensuring an inquiry is held naturally flows from this. On reading Part II of the Act as a whole, it is clear that the Council's powers of inquiry are directly linked to the power to appoint, pay and remove superior court judges. The fact that the actions taken by the Council are aimed at achieving a better "administration of justice" do not render them *ultra vires* the federal government's jurisdiction. All of the powers granted to the federal government in sections 96 to 100 of the *Constitution Act, 1867* seek to ensure a better administration of justice.

Finally, with respect to the recommendation for the applicant's removal, the Council's recommendation was justified, its decision-making process was transparent and its decision fell within a range of possible, acceptable outcomes. In accordance with its mandate, the Council reviewed the Report of the Second Inquiry Committee and the applicant's submission. In light of the entire record that was before the Council, it was reasonable to conclude that the applicant was guilty of misconduct and that the integrity of the applicant was irremediably compromised to the point that the public's confidence in the judiciary was undermined.

le comité d'enquête. Il n'y avait donc aucune obligation de traduire toutes les transcriptions. Celles-ci ne faisaient pas partie du dossier que le Conseil était tenu de consulter avant d'en arriver à la recommandation contenue dans son rapport qui devait être envoyé à la ministre. Le contenu complet du rapport du deuxième Comité d'enquête et les observations écrites du demandeur, y compris les extraits de transcriptions pertinents, a été traduit. Ainsi, l'information nécessaire pour assumer et exercer pleinement leur rôle afin de rendre une décision éclairée était disponible à tous les membres du Conseil dans les deux langues officielles. Il n'y a donc pas eu de violation à l'équité procédurale.

L'argument du demandeur selon lequel les dispositions de la Loi permettant au Conseil de traiter des plaintes, d'enquêter et de faire rapport sur la conduite d'un juge de juridiction supérieure sont *ultra vires* de la compétence législative du Parlement du Canada a été adressé. En l'espèce, l'élément de la partie II de la Loi qui était contestée est le pouvoir qui est confié au Conseil d'entreprendre un processus d'enquête auprès des juges des cours supérieures pour ensuite formuler une recommandation quant à la révocation possible du juge. Il serait incohérent d'accorder au fédéral le pouvoir de révoquer un juge, mais pas la compétence nécessaire pour assurer un processus d'enquête préalable à l'exercice de ce pouvoir. Lorsque les dispositions des articles 96, 99 et 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867* sont lues harmonieusement les unes avec les autres et en conjonction avec la jurisprudence concernant l'indépendance du judiciaire, il est clair que le gouvernement fédéral doit assurer et prévoir la tenue d'une enquête s'il prévoit exercer son pouvoir de destitution d'un juge. Le pouvoir législatif de créer le processus pour assurer la tenue de l'enquête en découle donc naturellement. À la lecture de la partie II de la Loi dans son ensemble, il est clair que les pouvoirs d'enquête du Conseil se rattachent directement aux pouvoirs de nommer, payer et révoquer les juges des cours supérieures. Le fait que les actions prises par le Conseil visent une meilleure « administration de la justice » ne les rend pas *ultra vires* de la compétence du Parlement fédéral. Tous les pouvoirs accordés au fédéral dans les articles 96–100 de la *Loi constitutionnelle de 1867* cherchent à assurer une meilleure administration de la justice.

Enfin, en ce qui concerne la recommandation de révocation du demandeur, la recommandation du Conseil était justifiée, son processus décisionnel était transparent et sa décision appartenait aux issues possibles acceptables. Conformément à son mandat, le Conseil a évalué le Rapport du deuxième Comité d'enquête et les observations du demandeur. À la lumière de l'ensemble du dossier devant le Conseil, il était raisonnable de conclure que le demandeur a manqué à l'honneur et à la dignité et que l'intégrité du demandeur a été irrémédiablement compromise au point où la confiance du public envers la magistrature a été ébranlée.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

- Canadian Bill of Rights*, S.C. 1960, c. 44 [R.S.C., 1985, Appendix III], s. 2(e).
- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 11(d), 14, 16, 19–22.
- Canadian Judicial Council Inquiries and Investigations By-laws*, SOR/2002-371 (rep. by SOR/2015-203, s. 15), ss. 1.1(2), 5(1).
- Canadian Judicial Council Inquiries and Investigations By-laws, 2015*, SOR/2015-203, ss. 2(1), 3(1),(2),(3)(4)(c), 4, 5(1),(2), 7, 8, 9, 11, 12, 13.
- Code of ethics of advocates*, CQLR, c. B-1, r. 3.1, s. 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], ss. 91–95, 96–101, 133.
- Courts of Justice Act*, R.S.Q., c. T-16.
- Federal Courts Rules*, SOR/98-106, r. 109(1).
- Judges Act*, R.S.C., 1985, c. J-1, ss. 58–71.
- Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31, ss. 3(1) “federal institution”, (2), 14–16.

CASES CITED

APPLIED:

- Therrien (Re)*, 2001 SCC 35, [2001] 2 S.C.R. 3; *Ruffo v. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 S.C.R. 267, (1995), 130 D.L.R. (4th) 1; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Groia v. Law Society of Upper Canada*, 2018 SCC 27, [2018] 1 S.C.R. 772; *Prasad v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 1 S.C.R. 560, (1989), 57 D.L.R. (4th) 663; *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board*, [1978] 1 S.C.R. 369, (1976), 68 D.L.R. (3d) 716.

DISTINGUISHED:

- 2747-3174 *Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919, (1996), 140 D.L.R. (4th) 577.

CONSIDERED:

- Girouard v. Canada (Attorney General)*, 2017 FC 449; *Girouard v. Canada (Attorney General)*, 2018 FC 865, [2019] 1 F.C.R. 404; *Girouard v. Canada (Attorney General)*, 2018 FC 1184, affd 2019 FCA 252; *Girouard v. Canada (Attorney General)*, 2019 FC 434; *Conférence des juges de paix magistrats du Québec v. Québec (Attorney General)*, 2016 SCC 39, [2016] 2 S.C.R. 116; *Valente*

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 11d), 14, 16, 19–22.
- Code de déontologie des avocats*, RLRQ, ch. B-1, règle 3.1, art. 13.
- Déclaration canadienne des droits*, S.C. 1960, ch. 44 [L.R.C. (1985), appendice III], art. 2e).
- 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. 91–95, 96–101, 133.
- Loi sur les juges*, L.R.C. (1985), ch. J-1, art. 58–71.
- Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 31, art. 3(1) « institutions fédérales », (2), 14–16.
- Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.Q., ch. T-16.
- Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature sur les enquêtes*, DORS/2002-371 (abrogé par DORS/2015-203, art. 15), art. 1.1(2), 5(1).
- Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature sur les enquêtes (2015)*, DORS/2015-203, art. 2(1), 3(1),(2),(3)(4)c), 4, 5(1),(2), 7, 8, 9, 11, 12, 13.
- Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, règle 109(1).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

- Therrien (Re)*, 2001 CSC 35, [2001] 2 R.C.S. 3; *Ruffo c. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 R.C.S. 267; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Groia c. Barreau du Haut-Canada*, 2018 CSC 27, [2018] 1 R.C.S. 772; *Prasad c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 1 R.C.S. 560; *Committee for Justice and Liberty c. L'Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369.

DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

- 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

- Girouard c. Canada (Procureur général)*, 2017 CF 449; *Girouard c. Canada (Procureur général)*, 2018 CF 865, [2019] 1 R.C.F. 404; *Girouard c. Canada (Procureur général)*, 2018 CF 1184, conf. par 2019 CAF 252; *Girouard c. Canada (Procureur général)*, 2019 CF 434; *Conférence des juges de paix magistrats du Québec c. Québec (Procureure générale)*, 2016 CSC 39, [2016] 2 R.C.S. 116;

v. *The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673, (1985), 24 D.L.R. (4th) 161; *Moreau-Bérubé v. New-Brunswick (Judicial Council)*, 2002 SCC 11. [2002] 1 S.C.R. 249; *Gratton v. Canadian Judicial Council*, [1994] 2 F.C. 769, (1994), 115 D.L.R. (4th) 81 (T.D.); *Taylor v. Canada (Attorney General)*, 2001 FCT 1247, [2002] 3 F.C. 91, aff'd 2003 FCA 55, [2003] 3 F.C. 3; *Douglas v. Canada (Attorney General)*, 2014 FC 299, [2015] 2 F.C.R. 911; *Cosgrove v. Canadian Judicial Council*, 2007 FCA 103, [2007] 4 F.C.R. 714, leave to appeal to S.C.C. refused, [2007] 3 S.C.R. x; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339; *Lac La Ronge Indian Band v. Canada*, 2015 FCA 154, 474 N.R. 283; *Trial Lawyers Association of British Columbia v. British Columbia (Attorney General)*, 2014 SCC 59, [2014] 3 S.C.R. 31.

REFERRED TO:

Canadian Judicial Council v. Girouard, 2019 FCA 148, [2019] 3 F.C.R. 503, leave to appeal to S.C.C. refused on December 12, 2019; *Cooper v. Canada (Human Rights Commission)*, [1996] 3 S.C.R. 854, (1996), 140 D.L.R. (4th) 193; *The Queen v. Beaugerard*, [1986] 2 S.C.R. 56 (1986), 30 D.L.R. (4th) 481; *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; *Pal v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1993] F.C.J. No. 1301 (QL), 1993 CarswellNat 836 (WestlawNext Canada) (T.D.); *Yukon Francophone School Board, Education Area #23 v. Yukon (Attorney General)*, 2015 SCC 25, [2015] 2 S.C.R. 282; *Wewaykum Indian Band v. Canada*, 2003 SCC 45, [2003] 2 S.C.R. 259; *Danyluk v. Ainsworth Technologies Inc.*, 2001 SCC 44, [2001] 2 S.C.R. 460; *Toronto (City) v. P.S.A.C., Local 79*, 2003 SCC 63, [2003] 3 S.C.R. 77; *Girouard v. Inquiry Committee Constituted Under the Procedures for Dealing With Complaints Made to the Canadian Judicial Council About Federally Appointed Judges*, 2014 FC 1175; *Hryniak v. Mauldin*, 2014 SCC 7, [2014] 1 S.C.R. 87; *Pfizer Canada Inc. v. Teva Canada Limited*, 2016 FCA 161, leave to appeal to S.C.C. refused, [2017] 2 S.C.R. xviii; *Stoneham and Tewkesbury v. Ouellet*, [1979] 2 S.C.R. 172, (1979), 28 N.R. 361; *R. v. Shafia*, 2016 ONCA 812, 341 C.C.C. (3d) 354, leave to appeal to the S.C.C. refused, [2017] 2 S.C.R. xvii; *Université du Québec à Trois Rivières v. Larocque*, [1993] 1 S.C.R. 471, (1993), 101 D.L.R. (4th) 494; *Hanna v. Mission Institution*, [1995] F.C.J. No. 1370 (QL) (T.D.); *Belair v. Canada (Solicitor General)*, 2000 CanLII 14967 (F.C.T.D.); *Reference re Firearms Act (Can.)*, 2000 SCC 31, [2000] 1 S.C.R. 783.

Valente c. La Reine, [1985] 2 R.C.S. 673; *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, 2002 CSC 11, [2002] 1 R.C.S. 249; *Gratton c. Conseil canadien de la magistrature*, [1994] 2 C.F. 769 (1^{re} inst.); *Taylor c. Canada (Procureur général)*, 2001 CFPI 1247, [2002] 3 C.F. 91, conf. par 2003 CAF 55, [2003] 3 C.F. 3; *Douglas c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 299, [2015] 2 R.C.F. 911; *Cosgrove c. Conseil canadien de la magistrature*, 2007 CAF 103, [2007] 4 R.C.F. 714, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, [2007] 3 R.C.S. x; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *Première nation de Lac La Ronge c. Canada*, 2015 CAF 154; *Trial Lawyers Association of British Columbia c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, 2014 CSC 59, [2014] 3 R.C.S. 31.

DÉCISIONS CITÉES :

Conseil canadien de la magistrature c. Girouard, 2019 CAF 148, [2019] 3 R.C.F. 503, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 12 décembre 2019; *Cooper c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1996] 3 R.C.S. 854; *La Reine c. Beaugerard*, [1986] 2 R.C.S. 56; *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard; Renvoi relatif à l'indépendance et à l'impartialité des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3; *Pal c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'immigration)*, [1993] A.C.F. n° 1301 (QL), 1993 CarswellNat 836 (WestlawNext Canada) (1^{re} inst.); *Commission scolaire francophone du Yukon, district scolaire #23 c. Yukon (Procureure générale)*, 2015 CSC 25, [2015] 2 R.C.S. 282; *Bande indienne Wewaykum c. Canada*, 2003 CSC 45, [2003] 2 R.C.S. 259; *Danyluk c. Ainsworth Technologies Inc.*, 2001 CSC 44, [2001] 2 R.C.S. 460; *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, 2003 CSC 63, [2003] 3 R.C.S. 77; *Girouard c. Comité d'examen constitué en vertu des procédures relatives à l'examen des plaintes déposées au conseil canadien de la magistrature au sujet de juges de nomination fédérale*, 2014 CF 1175; *Hryniak c. Mauldin*, 2014 CSC 7, [2014] 1 R.C.S. 87; *Pfizer Canada Inc. c. Teva Canada Limitée*, 2016 CAF 161, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, [2017] 2 R.C.S. xviii; *Stoneham et Tewkesbury c. Ouellet*, [1979] 2 R.C.S. 172; *R. v. Shafia*, 2016 ONCA 812, 341 C.C.C. (3d) 354, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, [2017] 2 R.C.S. xvii; *Université du Québec à Trois Rivières c. Larocque*, [1993] 1 R.C.S. 471; *Hanna c. Établissement de mission*, [1995] A.C.F. n° 1370 (QL) (1^{re} inst.); *Belair c. Canada (Soliciteur général)*, 2000 CanLII 14967 (C.F. 1^{re} inst.); *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, 2000 CSC 31, [2000] 1 R.C.S. 783.

AUTHORS CITED

- Canadian Judicial Council. *Amended Detailed Notice of Allegations to the Honourable Michel Girouard*, March 17, 2015.
- Canadian Judicial Council. *Handbook of Practice and Procedure of the Canadian Judicial Council Inquiry Committees*, September 17, 2015.
- Canadian Judicial Council. Inquiry Committee Concerning the Honourable Michel Girouard. *Report of the Inquiry Committee to the Canadian Judicial Council*, November 18, 2015.
- Canadian Judicial Council. Inquiry Committee Concerning the Honourable Michel Girouard. *Report of the Inquiry Committee to the Canadian Judicial Council*, November 6, 2017.
- Canadian Judicial Council. Inquiry Committee Established by the Canadian Judicial Council to Conduct a Public Inquiry Concerning Mr. Justice Robert Flahiff. *Decision of Inquiry Committee on Preliminary Motions by Mr. Justice Robert Flahiff*, April 9, 1999.
- Canadian Judicial Council. Inquiry Committee Regarding the Conduct of the Honourable Michel Girouard, S.C.J., *Directions to Counsel*, March 17, 2017.
- Canadian Judicial Council. Inquiry Committee Regarding the Conduct of the Honourable Michel Girouard, S.C.J., *Reasons for Decisions on Preliminary Motions Rendered from the Bench on February 22, 2017*, April 4, 2017.
- Canadian Judicial Council. Inquiry Committee to Review the Conduct of the Honourable Michel Girouard of the Superior Court of Québec. *Report of the Canadian Judicial Council to the Minister of Justice*, April 20, 2016.
- Canadian Judicial Council. Inquiry into the Conduct of the Honourable Michel Girouard. *Dissent*, February 20, 2018.
- Canadian Judicial Council. Inquiry into the Conduct of the Honourable Michel Girouard. *Report to the Minister of Justice*, February 20, 2018.
- Canadian Judicial Council. Report of the Canadian Judicial Council to the Minister of Justice. *Majority Reasons of the Canadian Judicial Council in the Matter of an Inquiry into the Conduct of the Honourable P. Theodore Maltow*, December 3, 2008.
- Canadian Judicial Council. *Report of the Canadian Judicial Council to the Minister of Justice of Canada under ss. 65(1) of the Judges Act Concerning Mr. Justice Jean-Guy Boilard of the Superior Court of Quebec*, December 19, 2003.
- Canadian Judicial Council. *Report of the Review Panel*, February 6, 2014.
- Grammond, Sébastien and Mark Power, “Should Supreme Court Judges be Required to be Bilingual?” in Nadia Verelli, ed., *The Democratic Dilemma: Reforming*

DOCTRINE CITÉE

- Conseil canadien de la magistrature. *Avis d’allégations détaillé amendé et modifié à l’honorable Michel Girouard*, 17 mars 2015.
- Conseil canadien de la magistrature. Comité d’enquête au sujet de l’honorable Michel Girouard. *Rapport du comité d’enquête au Conseil canadien de la magistrature*, 18 novembre 2015.
- Conseil canadien de la magistrature. Comité d’enquête concernant l’honorable Michel Girouard, *Rapport du Comité d’enquête au Conseil canadien de la magistrature*, 6 novembre 2017.
- Conseil canadien de la magistrature. Comité d’enquête constitué par le Conseil canadien de la magistrature pour mener une enquête publique relativement à M. le juge Robert Flahiff. *Décision du Comité d’enquête sur les requêtes préliminaires de M. le juge Robert Flahiff*, 9 avril 1999.
- Conseil canadien de la magistrature. Comité d’enquête pour examiner la conduite de l’honorable Michel Girouard de la Cour supérieure du Québec. *Rapport du Conseil canadien de la magistrature à la ministre de la Justice*, 20 avril 2016.
- Canada. Conseil canadien de la magistrature. Comité d’enquête relativement à la conduite de l’honorable Michel Girouard, J.C.S., *Directives aux avocats*, 17 mars 2017.
- Conseil canadien de la magistrature. Comité d’enquête relativement à la conduite de l’honorable Michel Girouard, J.C.S., *Motifs des décisions sur les moyens préliminaires, rendues, séance tenante, le 22 février 2017*, 4 avril 2017.
- Conseil canadien de la magistrature. Enquête sur la conduite de l’honorable Michel Girouard. *Dissidence*, 20 février 2018.
- Conseil canadien de la magistrature. Enquête sur la conduite de l’honorable Michel Girouard. *Rapport à la ministre de la Justice*, 20 février 2018.
- Conseil canadien de la magistrature. *Manuel de pratique et de procédure des Comités d’enquête du Conseil canadien de la magistrature*, 17 septembre 2015.
- Conseil canadien de la magistrature. *Rapport du Comité d’examen*, 6 février 2014.
- Conseil canadien de la magistrature. Rapport du Conseil canadien de la magistrature au ministre de la Justice. *Motifs de la majorité du Conseil canadien de la magistrature dans l’affaire d’une enquête sur la conduite de l’honorable P. Theodore Maltow*, 3 décembre 2008.
- Conseil canadien de la magistrature. *Rapport du Conseil canadien de la magistrature présenté au ministre de la Justice du Canada en vertu de l’art. 65(1) de la Loi sur les juges et concernant le juge Jean-Guy Boilard de la Cour supérieure du Québec*, 19 décembre 2003.

Canada's Supreme Court, Montréal: McGill-Queen's University Press, 2017.

Heard, Andrew. "Assessing Senate Reform Through Bill C-19: The Effects of Limited Terms for Senators" in Jennifer Smith, ed., *The Democratic Dilemma: Reforming the Canadian Senate*, Montréal: McGill-Queen's University Press, 2009.

Kaufman, R. "Chilling Judicial Independence" (1979), 88 *Yale L.J.* 681.

Kurland, Philip B. "The Constitution and the Tenure of Federal Judges: Some Notes from History" (1969), 36 *U. Chicago L. Rev.* 665.

Grammond, Sébastien et Mark Power, « Should Supreme Court Judges be Required to be Bilingual? » dans Nadia Verelli, dir., *The Democratic Dilemma : Reforming Canada's Supreme Court*, Montréal : McGill-Queen's University Press, 2017.

Heard, Andrew. « Assessing Senate Reform Through Bill C-19 : The Effects of Limited Terms for Senators » dans Jennifer Smith, dir., *The Democratic Dilemma : Reforming the Canadian Senate*, Montréal : McGill-Queen's University Press, 2009.

Kaufman, R. « Chilling Judicial Independence » (1979), 88 *Yale L.J.* 681.

Kurland, Philip B. « The Constitution and the Tenure of Federal Judges: Some Notes from History » (1969), 36 *U. Chicago L. Rev.* 665.

APPLICATION for judicial review seeking an order to invalidate a number of decisions and procedural steps that resulted in a report to the Minister of Justice Canada recommending that the applicant be removed from office. Application dismissed.

DEMANDE de contrôle judiciaire demandant une ordonnance déclarant nulle plusieurs décisions et étapes de procédure qui ont mené à l'envoi d'un rapport à la ministre de la Justice du Canada recommandant que le demandeur soit révoqué de ses fonctions. Demande rejetée.

APPEARANCES

Gérald R. Tremblay, Louis Masson, Bénédicte Dupuis and Guillaume Renaud for applicant the Honourable Michel Girouard.

Claude Joyal, Pascale-Catherine Guay and Lindy Rouillard-Labbé for respondent the Attorney General of Canada.

Ronald F. Caza, Alyssa Tomkins and Gabriel Poliquin for intervener the Canadian Judicial Council.

ONT COMPARU :

Gérald R. Tremblay, Louis Masson, Bénédicte Dupuis et Guillaume Renaud pour le demandeur l'honorable Michel Girouard.

Claude Joyal, Pascale-Catherine Guay et Lindy Rouillard-Labbé pour le défendeur le procureur général du Canada.

Ronald F. Caza, Alyssa Tomkins et Gabriel Poliquin pour l'intervenant le Conseil canadien de la magistrature.

SOLICITORS OF RECORD

McCarthy Tétrault L.L.P., Montréal, and *Joli-Cœur Lacasse, Avocats*, Québec, for applicant the Honourable Michel Girouard.

Deputy Attorney General of Canada for respondent the Attorney General of Canada.

Caza Saikaley, Ottawa, for intervener the Canadian Judicial Council.

Bernard, Roy (Justice – Québec), Québec, for third party the Attorney General of Québec.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

McCarthy Tétrault S.E.N.C.R.L., s.r.l., Montréal, et *Joli-Cœur Lacasse, Avocats*, Québec, pour le demandeur l'honorable Michel Girouard.

La sous-procureure générale du Canada pour le défendeur le procureur général du Canada.

Caza Saikaley, Ottawa, pour l'intervenant le Conseil canadien de la magistrature.

Bernard, Roy (Justice – Québec), Québec, pour la mise en cause la procureure générale du Québec.

The following is the English version of the reasons for judgment and judgment rendered by

ROULEAU D.J.:

I. OVERVIEW

[1] The applicant, the Honourable Justice Michel Girouard (Justice Girouard), seeks an order to invalidate a number of decisions and procedural steps that resulted in a report to the Minister of Justice Canada (the Minister) recommending that the judge be removed from office. For the reasons that follow, I dismiss the application for judicial review.

[2] In 2012, the Canadian Judicial Council (the Council) was asked to conduct an inquiry into the conduct of Justice Girouard when he was still a lawyer. Following that request, the majority of the members of the Inquiry Committee (the first Inquiry Committee) was of the view that the allegations had not been proved but that Justice Girouard had deliberately and intentionally attempted to conceal the truth during the inquiry. The majority therefore recommended that he be removed from office. However, after reviewing the first Inquiry Committee's report, the Council refused to make such a recommendation to the Minister, stating that the allegation of misconduct on which the majority of the first Inquiry Committee's recommendation was based had not been put to the judge to allow him to respond and therefore could not be relied on to support such a recommendation for removal.

[3] In 2016, following a joint request from the ministers of Justice of Canada and Quebec (jointly, the Ministers), a second inquiry was launched to investigate said misconduct, and a new inquiry committee was constituted (the second Inquiry Committee). The second Inquiry Committee issued a report [*Report of the Canadian Judicial Council to the Minister of Justice*, April 20, 2016] concluding that Justice Girouard should be removed from office as a result of his behaviour during the first inquiry. Upon review by a second panel of the Council, a majority made up of 20 judges concluded that Justice Girouard was indeed guilty of misconduct and should therefore be removed from office.

Voici les motifs du jugement et le jugement rendus en français par

LE JUGE SUPPLÉANT ROULEAU :

I. SURVOL

[1] Le demandeur, l'honorable juge Michel Girouard (le juge Girouard), demande une ordonnance déclarant nulle plusieurs décisions et étapes de procédure qui ont mené à l'envoi d'un rapport à la ministre de la Justice du Canada (ministre) recommandant que le juge soit révoqué de ses fonctions. Pour les raisons qui suivent, je rejette la demande en contrôle judiciaire.

[2] En 2012, le Conseil canadien de la magistrature (le Conseil) a reçu une demande d'examen de la conduite du juge Girouard lorsqu'il était encore avocat. Suite à cela, la majorité des membres du Comité d'enquête (le premier Comité d'enquête) étaient d'avis que les allégations n'étaient pas prouvées, mais que le juge Girouard avait délibérément et intentionnellement tenté de dissimuler la vérité lors de l'enquête. La majorité a donc recommandé qu'il soit révoqué de ses fonctions. Toutefois, après une étude subséquente du rapport par le Conseil, celui-ci a refusé de faire une telle recommandation à la ministre, indiquant que l'allégation d'inconduite sur laquelle la recommandation de la majorité du premier Comité d'enquête était basée n'avait pas été soumise au juge pour lui permettre d'y répondre et donc, ne pouvait pas fonder une telle recommandation de révocation.

[3] En 2016, suite à une demande conjointe des ministres de la Justice du Canada et du Québec (conjointement, les ministres), une deuxième enquête a été entamée pour examiner ladite inconduite et un nouveau comité d'enquête a été établi (le deuxième Comité d'enquête). Ce dernier a rendu un rapport [*Rapport du Conseil canadien de la magistrature à la ministre de la Justice*, 20 avril 2016] concluant que le juge devait être révoqué en raison de son comportement lors de la première enquête. Après examen par un deuxième panel du Conseil, une majorité composée de 20 juges a conclu que le juge Girouard avait, en effet, manqué à l'honneur et à la dignité et devait donc être révoqué de ses fonctions.

Three members of the panel dissented as, in their view, Justice Girouard was not granted a fair hearing.

[4] Justice Girouard now seeks, before the Federal Court, judicial review of the letter from the Ministers calling for an inquiry, the second Inquiry Committee's constitution and inquiry process, the decision of the second Inquiry Committee on the preliminary motions, and the second panel of the Council's report recommending his removal. Justice Girouard raises issues of procedural fairness and natural justice, claims that his language rights were not respected and raises constitutional issues.

II. FACTS

A. *History of the case*

[5] Justice Girouard was appointed to the Superior Court of Québec on September 30, 2010. Prior to that, he was a practising lawyer, primarily in criminal law, for 25 years in Abitibi.

[6] At about the same time as Justice Girouard's appointment, Mr. Lamontagne, one of the Justice's former clients, was arrested and charged with drug trafficking and gangsterism following an investigation by the Sûreté du Québec. The video rental store operated by Mr. Lamontagne was the subject of a search on October 6, 2010, during which video recordings were seized.

[7] Then, in 2012, the Director of Criminal and Penal Prosecutions informed the Chief Justice of the Superior Court of Québec, François Rolland, that Justice Girouard had been identified by a former drug trafficker as being one of his clients. A video collected during the investigation captured an interaction between Mr. Lamontagne and Justice Girouard dated September 17, 2010, when the latter was still a lawyer. Justice Girouard was then suspected of having purchased an illicit substance. On November 30, 2012, Chief Justice Rolland therefore asked the Council to investigate Justice Girouard's conduct.

Trois membres de ce panel étaient dissidents puisque, à leur avis, le juge Girouard ne s'est pas vu accorder une audience équitable.

[4] Devant la Cour fédérale, le juge Girouard demande maintenant un contrôle judiciaire de la lettre des ministres demandant l'enquête, de la constitution et du processus d'enquête du deuxième Comité d'enquête, de la décision du deuxième Comité d'enquête sur les moyens préliminaires, et du rapport du deuxième panel du Conseil recommandant sa révocation. Le juge Girouard soulève des questions d'équité procédurale et de justice naturelle, invoque que ses droits linguistiques n'ont pas été respectés et soulève des questions constitutionnelles.

II. FAITS

A. *L'historique de l'affaire*

[5] Le juge Girouard a été nommé à la Cour supérieure du Québec le 30 septembre 2010. Avant cela, il exerçait la profession d'avocat, principalement en droit criminel, pendant 25 ans en Abitibi.

[6] À peu près au même moment que la nomination du juge Girouard, M. Lamontagne, un ancien client du juge, a été arrêté et accusé de trafic de stupéfiants et de gangstérisme à la suite d'une enquête menée par la Sûreté du Québec. Le commerce de location de vidéos que M. Lamontagne exploitait a fait l'objet d'une perquisition le 6 octobre 2010, au cours de laquelle des enregistrements vidéo ont été saisis.

[7] Par la suite, en 2012, le Directeur des poursuites criminelles et pénales a avisé le juge en chef de la Cour supérieure du Québec, François Rolland, que le juge Girouard avait été identifié par un ancien trafiquant de drogue comme étant l'un de ses clients. En effet, une vidéo qui a été recueillie lors de l'enquête avait capté une interaction entre M. Lamontagne et le juge Girouard en date du 17 septembre 2010 alors que ce dernier était encore avocat. Le juge Girouard était alors soupçonné d'avoir acheté une substance illicite. Le 30 novembre 2012, le juge en chef Rolland a donc demandé au Conseil d'examiner la conduite du juge Girouard.

[8] The video recording referenced in the previous paragraph shows an interaction between Justice Girouard and Mr. Lamontagne. There is no sound. As described by the first Inquiry Committee at page 21 of its report [*Report of the Inquiry Committee to the Canadian Judicial Council*, November 18, 2015], this is what can be observed:

[8] L'enregistrement vidéo dont il est question dans le paragraphe précédent montre une interaction entre le juge Girouard et M. Lamontagne. Il n'y a pas de bande sonore. Tel que décrit par le premier Comité d'enquête à la page 23 de son rapport [*Rapport du comité d'enquête au Conseil canadien de la magistrature*, 18 novembre 2015], voici ce qui peut être observé :

Time of the recording	Description	Minute de l'enregistrement	Description
12:26:35	Mr. Lamontagne sits alone at his desk. He takes a "Post-it" self-stick note from a pad. The self-stick note seems to be of medium size. Mr. Lamontagne places the self-stick note in front of him on the desk.	12:26:35	M. Lamontagne est assis seul à son bureau. Il prend un autocollant « Post-it » d'un bloc d'autocollants. L'autocollant semble de taille moyenne. M. Lamontagne place l'autocollant sur le bureau devant lui.
12:26:48 to 12:26:57	Mr. Lamontagne takes a small object from the right pocket of his trousers and places it on the "Post-it" self-stick note that he had already placed on his desk.	12:26:48 à 12:26:57	M. Lamontagne prend un petit objet de la poche droite de son pantalon et le place sur l'autocollant « Post-it » qu'il a préalablement déposé sur son bureau.
12:26:58 to 12:27:06	Mr. Lamontagne rolls the small object (three or four times) inside the "Post-it" self-stick note and folds its two ends.	12:26:58 à 12:27:06	M. Lamontagne roule (trois ou quatre fois) le petit objet dans l'autocollant « Post-it » et en replie les deux coins.
12:27:07 to 12:27:12	Mr. Lamontagne takes the small object rolled inside the "Post-it" self-stick note and places it in the right pocket of his trousers.	12:27:07 à 12:27:12	M. Lamontagne met ce petit objet ainsi enveloppé dans l'autocollant « Post-it » dans la poche droite de son pantalon.
12:37:02 to 12:37:59	A woman enters Mr. Lamontagne's office. She files a document in a cabinet behind Mr. Lamontagne. They have a discussion. She walks out of the surveillance camera's field of view. She returns, takes a few papers, and then leaves the office. During this time, Mr. Lamontagne remains seated at his desk.	12:37:02 à 12:37:59	Une femme entre dans le bureau de M. Lamontagne. Elle classe un document dans un meuble derrière M. Lamontagne. Ils discutent ensemble. Elle passe à l'extérieur du champ de la caméra de surveillance. Elle revient, prend quelques papiers et puis quitte le bureau. Durant ce temps, M. Lamontagne reste assis à son bureau.

13:01:56	Mr. Girouard enters Mr. Lamontagne's office.	13:01:56	M ^e Girouard entre dans le bureau de M. Lamontagne.
13:01:57 to 13:02:09	Mr. Girouard searches in the left pocket of his jacket and takes out dollar bills that he immediately slips under Mr. Lamontagne's desk pad. He also holds in his hands a piece of paper that he places on Mr. Lamontagne's desk.	13:01:57 à 13:02:09	M ^e Girouard fouille dans la poche gauche de son veston et en sort des billets d'argent qu'il glisse immédiatement sous le sous-main de M. Lamontagne. Il a également un papier dans ses mains qu'il dépose sur le bureau de M. Lamontagne.
13:02:01 to 13:02:08	Mr. Lamontagne searches in the right pocket of his trousers and takes out an object that he hides in his hand.	13:02:01 à 13:02:08	M. Lamontagne fouille dans la poche droite de son pantalon et ressort un objet qu'il cache dans sa main.
13:02:08 to 13:02:09	Mr. Lamontagne, hiding the object in his hand, places his hand on the desk and slides his hand toward Mr. Girouard. Mr. Girouard slides his hand forward in the same manner and receives the object from Mr. Lamontagne.	13:02:08 à 13:02:09	M. Lamontagne, item caché en main, dépose sa main sur le bureau et glisse sa main vers M ^e Girouard. M ^e Girouard avance sa main de la même façon et reçoit l'objet de M. Lamontagne.
13:02:10	Mr. Lamontagne no longer has the object in his hand.	13:02:10	M. Lamontagne n'a plus l'objet dans sa main.
13:02:11 to 13:02:14	Mr. Lamontagne takes the money that Mr. Girouard had slipped under the desk pad.	13:02:11 à 13:02:14	M. Lamontagne prend l'argent que M ^e Girouard avait glissé sous le sous-main.

[9] When the request for an inquiry was made, the late Chief Justice Blanchard was the Chairperson of the Judicial Conduct Committee. Following an initial review of the matter, he asked outside counsel to conduct a confidential inquiry and, subsequently, decided to constitute a review panel. Following the death of the late Chief Justice Blanchard, Chief Justice MacDonald succeeded him as Chairperson of the Judicial Conduct Committee.

[10] A review panel (Panel) was therefore established by the Council in October 2013 to deal with the request for an inquiry and have outside counsel conduct

[9] Au moment du dépôt de la demande d'enquête, le regretté juge en chef Blanchard était le président du Comité sur la conduite des juges. Après un examen initial de l'affaire, il a demandé à un avocat externe de mener une enquête confidentielle et a, par la suite, décidé de constituer un comité d'examen. Suite au décès du regretté juge en chef Blanchard, c'est le juge en chef MacDonald qui lui a succédé comme président du Comité sur la conduite des juges.

[10] Un comité d'examen (Comité d'examen) a donc été constitué par le Conseil en octobre 2013 pour se pencher sur la demande d'enquête et faire effectuer une

a preliminary inquiry. Chief Justices Drapeau and Joyal, as well as Justice LeBlanc, were appointed to sit on the Panel. The Review Panel tabled its report on February 6, 2014, in which it recommended that an inquiry committee be constituted.

[11] On June 18, 2014, the Council constituted the first Inquiry Committee to conduct the requested inquiry. Chief Justices Chartier and Crampton and Mr. LeBlanc sat on the first Inquiry Committee.

[12] On March 17, 2015, the first Inquiry Committee issued a Detailed Notice of Allegations. These allegations, as amended, included the following eight charges [*Amended Detailed Notice of Allegations to the Honourable Michel Girouard*]:

Count 1: While he was a lawyer, Mr. Girouard allegedly used drugs on a recurring basis.

...

Count 2: For a period of three to four years between 1987 and 1992, while he was a lawyer, Mr. Girouard allegedly purchased cocaine from Mr. X for his personal use, namely a total of about 1 kilogram with an approximate value of between \$90,000 and \$100,000.

...

Count 3: On September 17, 2010, while his application for appointment as a judge was pending, and more specifically two weeks before his appointment on or about September 30, 2010, Mr. Girouard allegedly purchased an illicit substance from Yvon Lamontagne, who was also his client.

...

Count 4: In the early 1990s, while he was a lawyer, Mr. Girouard allegedly exchanged professional services provided to Mr. X worth about \$10,000, in relation to a case before the predecessor of the Régie des alcools, des courses et des jeux, for cocaine for his personal use.

enquête préliminaire par un avocat externe. Les juges en chef Drapeau et Joyal, ainsi que le juge LeBlanc, ont été nommés pour siéger au Comité d'examen. Le Comité d'examen a déposé son rapport le 6 février 2014 dans lequel il recommandait qu'un comité d'enquête soit constitué.

[11] Le 18 juin 2014, le Conseil a formé le premier Comité d'enquête afin de répondre à la demande d'enquête reçue. Les juges en chef Chartier et Crampton et M^e LeBlanc siégeaient à ce premier Comité d'enquête.

[12] Le 17 mars 2015, le premier Comité d'enquête a émis un avis d'allégations détaillé. Ces allégations, telles qu'amendées, incluait les huit chefs suivants [*Avis d'allégations détaillé amendé et modifié à l'honorable Michel Girouard*] :

Chef 1 : Alors qu'il était avocat, M^e Girouard aurait consommé des stupéfiants de façon récurrente.

[...]

Chef 2 : Pour une période de trois à quatre ans située entre 1987 et 1992, alors qu'il était avocat, M^e Girouard aurait acheté de M. X de la cocaïne pour sa consommation personnelle, soit une quantité totale d'environ 1 kilogramme, pour une valeur approximative se situant entre 90 000\$ et 100 000\$.

[...]

Chef 3 : Le 17 septembre 2010, alors que sa demande de candidature comme juge était pendante, plus précisément deux semaines avant sa nomination le ou vers le 30 septembre 2010, M^e Girouard aurait acheté une substance illicite de Yvon Lamontagne, lequel était par ailleurs son client.

[...]

Chef 4 : Au début des années 1990, alors qu'il était avocat, M^e Girouard aurait échangé des services professionnels rendus à M. X pour une valeur d'environ 10 000\$, dans le cadre d'un dossier devant l'ancêtre de la Régie des alcools, des courses et des jeux, contre de la cocaïne pour sa consommation personnelle.

...

[...]

Count 5: While he was a lawyer, Mr. Girouard was allegedly under the influence of an organization involved in organized crime, since he allegedly set up a mini greenhouse for cannabis plants in the basement of his home with the help of two members of that organization.

Chef 5 : Alors qu'il était avocat, M^e Girouard aurait été sous l'emprise d'une organisation faisant partie du crime organisé puisqu'il aurait procédé à la mise en place d'une mini-serre de plans de cannabis dans le sous-sol de sa demeure avec l'aide de deux membres de cette organisation.

...

[...]

Count 6: On January 25, 2008, Mr. Girouard signed the Personal History Form used by the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs and failed to disclose the information included in this Notice of Allegations in answer to the following question: "Is there anything in your past or present which could reflect negatively on yourself or the judiciary, and which should be disclosed?"

Chef 6 : Le 25 janvier 2008, M^e Girouard a signé la Fiche de candidature utilisée par le Commissariat à la magistrature fédérale et a omis de divulguer les éléments visés par le présent avis d'allégations à la question : « Y a-t-il quelque chose dans votre passé ou votre présent qui pourrait avoir une conséquence négative pour-vous-même ou la magistrature et qui devrait être dévoilé? »

...

[...]

Count 7: On or about January 11, 2013 and on or about August 14, 2013, Justice Girouard tried to mislead the Canadian Judicial Council by providing explanations that concealed the truth about the video recording of the transaction on September 17, 2010.

Chef 7 : Le ou vers le 11 janvier 2013 et le ou vers le 14 août 2013, le juge Girouard a tenté d'induire en erreur le Conseil canadien de la magistrature en fournissant des explications masquant la vérité relativement à l'enregistrement vidéo de la transaction du 17 septembre 2010.

...

[...]

Count 8: On or about January 11, 2013 and on or about August 14, 2013, Justice Girouard made unbecoming comments that discredited certain officers of the court (agents of the Crown, lawyers and police officers) by insinuating that they had acted together to encourage false statements against him as retaliation.

Chef 8 : Le ou vers le 11 janvier 2013 et le ou vers le 14 août 2013, le juge Girouard a tenu des propos indignes en jetant le discrédit sur certains officiers de justice (agents de la Couronne, avocats et policiers) pour insinuer que ces derniers se seraient concertés pour inciter de fausses déclarations à son encontre, en guise de représailles contre lui.

[13] Before the Inquiry Committee, Justice Girouard testified that the video depicts him paying Mr. Lamontagne for previously viewed movies. He also testified that the purpose of his visit was to discuss a tax matter for which he had been retained and which concerned Mr. Lamontagne. With regard to the "Post-it", Justice Girouard testified that it contained a note on which Mr. Lamontagne had written the amount he was prepared to accept to settle the tax matter.

[13] Devant le premier Comité d'enquête, le juge Girouard a témoigné à l'effet que, sur la vidéo, on le voit en train de payer M. Lamontagne pour des films prévisionnés. Il a également témoigné sur le fait que le but de sa visite concernait un dossier fiscal pour lequel il avait été embauché et qui préoccupait M. Lamontagne. Quant au « Post-it », le juge Girouard a témoigné à l'effet qu'il contenait une note sur laquelle M. Lamontagne avait inscrit le montant qu'il était prêt à accepter pour régler le dossier fiscal.

[14] On November 18, 2015, the first Inquiry Committee issued its report. The majority of the members rejected all allegations against Justice Girouard, but nonetheless identified six contradictions, inconsistencies and implausibilities in Justice Girouard's testimony. This led them to conclude that Justice Girouard's testimony regarding the transaction captured on video was logically incoherent. The majority was of the view that Justice Girouard had deliberately and intentionally attempted to conceal the truth. Indeed, the majority determined that Justice Girouard's conduct was so manifestly destructive of the concept of integrity that public confidence was sufficiently undermined to render him incapable of executing his judicial office. The majority therefore recommended his removal from office.

[15] For his part, Chief Justice Chartier wrote dissenting reasons in which he did not recommend that Justice Girouard be removed from office. Although he stated that he agreed with much of the majority's analysis, his dissent focused mainly on the assessment of the evidence surrounding Justice Girouard's testimony and on the application of the law to the facts. Chief Justice Chartier opined, *inter alia*, that the inconsistencies identified by the majority in Justice Girouard's testimony were predictable, since they were of the kind that can be expected given the circumstances surrounding the inquiry and in a testimony that lasted five days. As for the content of the video recording, while Chief Justice Chartier certainly characterized it as being "shady", he was of the view that in order to conclude that Justice Girouard deliberately attempted to mislead the first Inquiry Committee or that he lied during the process, there needed to be more than a simple credibility assessment. According to Chief Justice Chartier, there needed to be evidence that was independent of Justice Girouard's testimony to confirm that what he had stated was not true. Chief Justice Chartier also concluded that the first Inquiry Committee could not impose a consequence on Justice Girouard for his misconduct during the inquiry, as that was not part of the Notice of Allegations.

[16] Subsequently, the Council reviewed the recommendation of the first Inquiry Committee and, on April 20, 2016, filed its report to the Minister. In its

[14] Le 18 novembre 2015, le premier Comité d'enquête a produit son rapport. La majorité des membres a écarté toutes les allégations envers le juge Girouard, mais a tout de même identifié six incohérences, inconsistances et invraisemblances dans le témoignage du juge Girouard. Cela leur a mené à conclure que le témoignage du juge Girouard quant à la transaction captée sur vidéo était incohérent. La majorité était d'avis que le juge Girouard avait délibérément et intentionnellement tenté de dissimuler la vérité. En effet, la majorité a déterminé que la conduite du juge Girouard portait si manifestement atteinte à la notion d'intégrité qu'elle ébranlait suffisamment la confiance du public quant à l'exercice de sa charge. La majorité a donc recommandé sa révocation.

[15] Le juge en chef Chartier, pour sa part, a rédigé des motifs dissidents dans lesquels il ne recommandait pas que le juge Girouard soit révoqué. Quoiqu'il ait indiqué être en accord avec une grande partie de l'analyse de la majorité, sa dissidence portait principalement sur l'appréciation de la preuve entourant le témoignage du juge Girouard et sur l'application du droit aux faits. Entre autres, le juge en chef Chartier était d'avis que les contradictions soulevées par la majorité dans le témoignage du juge Girouard étaient prévisibles, car elles étaient du genre auquel l'on devait s'attendre vu les circonstances entourant l'enquête et un témoignage qui s'est étalé sur cinq jours. Quant au contenu de l'enregistrement vidéo, le juge en chef Chartier le caractérisait certes comme étant « louche », mais était d'avis que pour conclure au fait que le juge Girouard avait délibérément tenté d'induire le premier Comité d'enquête en erreur ou qu'il avait menti durant le processus, il fallait plus qu'une simple appréciation de la crédibilité. Selon le juge en chef Chartier, il fallait une preuve indépendante au témoignage du juge Girouard pour confirmer que ce qu'il avait rapporté n'était pas véridique. Le juge en chef Chartier a aussi conclu que le premier Comité d'enquête ne pouvait imposer une conséquence au juge Girouard concernant son inconduite lors de l'enquête, car cette allégation ne figurait pas dans l'avis.

[16] Le Conseil a ensuite examiné la recommandation du premier Comité d'enquête et, le 20 avril 2016, a déposé son rapport à la ministre. Dans ce rapport, le

report, the Council unanimously rejected the recommendation for removal made by the first Inquiry Committee and recommended to the Minister that Justice Girouard not be removed. The Council stated that it did not consider the conclusion of the majority of the first Inquiry Committee that Justice Girouard attempted to mislead the Committee by concealing the truth. The Council was of the view that Justice Girouard was “not informed that the specific concerns of the majority were a distinct allegation of misconduct to which he must reply in order to avoid a recommendation for removal” (Canadian Judicial Council, *Report of the Canadian Judicial Council to the Minister of Justice* (April 20, 2016), at paragraph 42).

[17] On June 14, 2016, in a joint letter, the Ministers requested a second inquiry “be held into the findings of the majority of the Inquiry Committee that prompted it to recommend Justice Girouard’s removal from office”.

[18] Following that request, the Council formed the second Inquiry Committee. Chief Justices Drapeau and Joyal, Associate Chief Justice Rivoalen, Bâtonnier Synnott and Mr. Veilleux sat on that committee.

[19] Before this second Inquiry Committee, Justice Girouard brought numerous preliminary motions and filed an application for a stay of proceedings and the dismissal of the second inquiry. The second Inquiry Committee dismissed all of the judge’s applications during the February 22, 2017 hearing. Reasons were issued in a decision dated April 5, 2017.

[20] Justice Girouard brought, before the Federal Court, 20 applications for judicial review of the decision on the preliminary motions. He also filed an interlocutory application to suspend the inquiry process.

[21] On May 4, 2017, the Federal Court dismissed the application [*Girouard v. Canada (Attorney General)*, 2017 FC 449] to stay the second Inquiry Committee’s

Conseil rejetait de façon unanime la recommandation de révocation faite par le premier Comité d’enquête et recommandait à la ministre que le juge Girouard ne soit pas révoqué. Le Conseil a indiqué ne pas avoir considéré la conclusion de la majorité du Comité d’enquête selon laquelle le juge Girouard avait tenté d’induire le comité en erreur en dissimulant la vérité. Le Conseil était d’avis que le juge Girouard n’avait « pas été avisé que les préoccupations spécifiques de la majorité constituaient une allégation d’inconduite distincte à laquelle il devait répondre pour éviter une recommandation de révocation » (Conseil canadien de la magistrature, *Rapport du Conseil canadien de la magistrature à la ministre de la Justice* (20 avril 2016), au paragraphe 42).

[17] Le 14 juin 2016, dans une lettre conjointe, les ministres ont demandé la tenue d’une deuxième enquête « relativement aux conclusions de la majorité du Comité d’enquête l’ayant mené à recommander la destitution du juge Girouard ».

[18] Suite à cette demande, le Conseil a formé le deuxième Comité d’enquête. Ce sont les juges en chef Drapeau et Joyal, la juge en chef adjointe Rivoalen, le bâtonnier M^e Synnott ainsi que M^e Veilleux qui siégeaient à ce comité.

[19] Devant ce deuxième Comité d’enquête, le juge Girouard a soulevé de nombreux moyens préliminaires et a déposé une demande en arrêt des procédures et en irrecevabilité de la deuxième enquête. Le deuxième Comité d’enquête a rejeté toutes les demandes du juge lors de la séance tenante du 22 février 2017. Les motifs au soutien ont été émis dans une décision datée du 5 avril 2017.

[20] Devant la Cour fédérale, le juge Girouard a déposé 20 demandes de contrôle judiciaire de la décision sur les moyens préliminaires. Il a également déposé une demande interlocutoire de suspension du processus d’enquête.

[21] Le 4 mai 2017, la Cour fédérale [*Girouard c. Canada (Procureur général)*, 2017 CF 449] a rejeté la demande de suspendre le début des audiences du

investigation and stayed the proceedings with regard to the 20 applications for judicial review.

[22] The Notice of Allegations issued by the Council for the second inquiry, as amended, included the following four allegations against Justice Girouard:

(TRANSLATION)

First Allegation

Judge Girouard has become incapacitated or disabled from the due execution of the office of judge by reason of his misconduct during the inquiry conducted by the First Committee, which misconduct is more fully set out in the findings of the majority reproduced at paragraphs 223 to 242 of its Report:

- a) Judge Girouard failed to cooperate with transparency and forthrightness in the First Committee's inquiry;
- b) Judge Girouard failed to testify with transparency and integrity during the First Committee's inquiry;
- c) Judge Girouard attempted to mislead the First Committee by concealing the truth;

Second Allegation

Judge Girouard has also become incapacitated or disabled from the due execution of the office of judge by reason of his misconduct and his failure in the due execution of the office of judge (ss. 65(2)(b) and (c) of the *Judges Act*), by falsely stating before the First Committee that:

- a) he never used drugs;
- b) he never obtained drugs;

Third Allegation

Judge Girouard has also become incapacitated or disabled from the due execution of the office of judge by reason of his misconduct and failure in the due execution of the office of judge (ss. 65(2)(b) and (c) of the *Judges Act*), by falsely stating before this Inquiry Committee that he never used cocaine when he was a lawyer;

deuxième Comité d'enquête et a suspendu les procédures dans les 20 demandes de contrôle judiciaire.

[22] L'avis d'allégations émis par le Conseil pour la deuxième enquête, tel qu'amendé, incluait les quatre allégations suivantes envers le juge Girouard :

Première allégation

Le juge Girouard est inapte à remplir utilement ses fonctions de juge en raison de l'inconduite dont il s'est trouvé coupable à l'occasion de l'enquête conduite par le Premier Comité, laquelle inconduite étant exposée plus explicitement aux conclusions de la majorité reproduites aux paragraphes 223 à 242 de son rapport :

- a) Le juge Girouard a fait défaut de collaborer avec transparence et sans réticence à l'enquête du Premier Comité;
- b) Le juge Girouard a fait défaut de témoigner d'une manière franche et intègre dans le cadre de cette enquête;
- c) Le juge Girouard a tenté d'induire le Premier Comité en erreur, en dissimulant la vérité;

Deuxième allégation

Le juge Girouard est également inapte à remplir utilement ses fonctions pour avoir manqué à l'honneur et à la dignité ainsi qu'aux devoirs de la charge de juge (al. 65(2) b) et c) de la *Loi sur les juges*) en déclarant faussement au Premier Comité :

- a) N'avoir jamais consommé de stupéfiants;
- b) Ne s'être jamais procuré de stupéfiants;

Troisième allégation

Le juge Girouard est également inapte à remplir utilement ses fonctions pour avoir manqué à l'honneur et à la dignité ainsi qu'aux devoirs de la charge de juge (al. 65(2) b) et c) de la *Loi sur les juges*) en déclarant faussement au présent Comité d'enquête n'avoir jamais consommé de cocaïne alors qu'il était avocat;

Fourth Allegation

Judge Girouard has also become incapacitated or disabled from the due execution of the office of judge by reason of his misconduct and failure in the due execution of the office of judge (ss. 65(2)(b) and (c) of the *Judges Act*), by falsely stating before this Inquiry Committee that he never became acquainted with and was never provided a copy of Volume 3 of the Doray Report before May 8, 2017, his testimony on point being:

“A. That is... that is... I was never shown Volume 3, even in the first inquiry, never; I saw it for the first time on Monday, May 8, this week; O.K.?”

That is...

Q. But...

A. ...the truth!”

Canadian Judicial Council, Inquiry Committee Concerning the Honourable Michel Girouard, *Report of the Inquiry Committee to the Canadian Judicial Council*, November 6, 2017 (Report of the Second Inquiry Committee), at paragraph 1.

[23] In his testimony before the second Inquiry Committee, Justice Girouard attempted to explain once again the transaction captured on video. On November 6, 2017, the second Inquiry Committee filed its report in which it confirmed the contradictions, inconsistencies and implausibilities identified by the majority of the first Inquiry Committee. The second Inquiry Committee concluded that the first, third and fourth allegations had been established on a balance of probabilities and that Justice Girouard should be removed from office. As for the second allegation, it had not been established.

[24] On December 5, 2017, Justice Girouard provided his written submissions to the second panel of the Council. On February 20, 2018, the Council submitted its second report to the Minister, in which it recommended that Justice Girouard be removed from office. The Council only considered the first allegation and, after concluding that it had been established, determined that the judge’s integrity had been fatally compromised, that public confidence in the judiciary had been undermined, and that Justice Girouard had become

Quatrième allégation

Le juge Girouard est également inapte à remplir utilement ses fonctions pour avoir manqué à l’honneur et à la dignité ainsi qu’aux devoirs de la charge de juge (al. 65(2) b) et c) de la *Loi sur les juges*) en déclarant faussement au présent Comité d’enquête n’avoir jamais pris connaissance et n’avoir jamais été mis en possession du volume 3 du Rapport Doray avant le 8 mai 2017, en témoignant notamment :

« R. C’est... c’est... on m’a pas exhibé, même dans la première enquête, le volume 3, jamais; je l’ai vu pour la première fois, lundi, le huit (8) mai, cette semaine; O.K.?”

Ça, c’est...

Q. Mais...

R. ...la vérité! »

Conseil canadien de la magistrature. Comité d’enquête concernant l’honorable Michel Girouard, *Rapport du Comité d’enquête au Conseil canadien de la magistrature*, 6 novembre 2017 (Rapport du deuxième Comité d’enquête), au paragraphe 1.

[23] Lors de son témoignage devant le deuxième Comité d’enquête, le juge Girouard a tenté d’expliquer de nouveau la transaction captée sur vidéo. Le 6 novembre 2017, le deuxième Comité d’enquête a produit son rapport où il confirmait les incohérences, inconsistances et invraisemblances relevées par la majorité du premier Comité d’enquête. Le deuxième Comité d’enquête a conclu que les première, troisième et quatrième allégations étaient établies selon la prépondérance des probabilités et que le juge Girouard devait être révoqué. La deuxième allégation, quant à elle, n’était pas établie.

[24] Le 5 décembre 2017, le juge Girouard a présenté ses observations écrites au second panel du Conseil. Le 20 février 2018, le Conseil a déposé son deuxième rapport à la ministre où il recommandait la révocation du juge Girouard. Le Conseil n’avait examiné que la première allégation, concluant qu’elle était établie et que, par conséquent, l’intégrité du juge était irrémédiablement compromise, la confiance du public envers la magistrature était ébranlée et le juge Girouard était inapte à remplir utilement ses fonctions. Trois membres

incapacitated or disabled from the due execution of his office of judge. Three members of the second panel of the Council, Chief Justices Smith and Bell and Associate Chief Justice O’Neil, wrote a dissenting opinion based on the Council’s failure to translate into English all the transcripts of the testimonies before the first and second Inquiry Committees.

B. *History of the case*

[25] The conduct of this case was not simple. A great deal of work was done by the parties and Justice Noël, the case management judge, to ensure the progress of the case so that it could be heard on the merits. Indeed, Justice Girouard brought 24 separate applications for judicial review before this Court to review the decisions of the second Inquiry Committee, the Council and the Minister. As part of the preliminary proceedings, this Court refused to allow an application by Justice Girouard to stay this judicial review (*Girouard v. Canada (Attorney General)*, 2017 FC 449).

[26] Following a number of case management conferences, some of the 24 applications for judicial review were set aside and others were consolidated by order dated May 3, 2018. My judgment disposes of all the remaining applications for judicial review.

[27] Delays were also incurred following the Council’s refusal to produce its record. Before this Court, on May 24, 2018, the Council filed motions to strike based on its claim that the Federal Court does not have jurisdiction to review a decision rendered by the Council. By judgment rendered on August 29, 2018, Justice Noël dismissed those motions and denied the Council’s application to stay this judicial review (*Girouard v. Canada (Attorney General)*, 2018 FC 865, [2019] 1 F.C.R. 404 (*Girouard* (2018))). On May 16, 2019, an appeal to the Federal Court of Appeal was also dismissed (*Canadian Judicial Council v. Girouard*, 2019 FCA 148, [2019] 3 F.C.R. 503). An application for leave to appeal to the Supreme Court of Canada is currently pending [leave to appeal refused December 12, 2019].

du deuxième panel du Conseil, les juges en chef Smith et Bell et le juge en chef adjoint O’Neil ont rédigé une dissidence se fondant sur le défaut du Conseil de traduire vers l’anglais toutes les transcriptions des témoignages devant le premier et le deuxième Comité d’enquête.

B. *L’historique du dossier*

[25] Le déroulement du présent dossier n’a pas été simple. Beaucoup de travail a été fait par les parties et par le juge Noël, responsable de la gestion de l’instance, pour assurer le progrès du dossier et pour qu’il puisse être entendu sur le fond. En effet, le juge Girouard a déposé 24 demandes en révision judiciaire distinctes devant cette Cour, relevant des décisions du deuxième Comité d’enquête, du Conseil et de la ministre. Au cours des procédures préliminaires, cette Cour a refusé d’accueillir une demande du juge Girouard de surseoir la présente révision judiciaire (*Girouard c. Canada (Procureur général)*, 2017 CF 449).

[26] Parmi les 24 demandes en révision judiciaire concernant la présente affaire, suite à plusieurs conférences de gestion, une ordonnance datée du 3 mai 2018 a annulé certaines demandes et en a consolidé d’autres. Mon jugement dispose de toutes les demandes en révision judiciaire qui ont été maintenues.

[27] Des délais ont aussi été encourus à la suite du refus du Conseil de produire son dossier. Le 24 mai 2018, le Conseil a déposé des requêtes en radiation devant cette Cour, lesquelles étaient basées sur la prétention voulant que la Cour fédérale n’ait pas la compétence nécessaire pour réviser une décision rendue par le Conseil. Par jugement rendu le 29 août 2018, le juge Noël a rejeté ces demandes et a refusé la demande du Conseil de surseoir le présent contrôle judiciaire (*Girouard c. Canada (Procureur général)*, 2018 CF 865, [2019] 1 R.C.F. 404 (*Girouard* (2018))). Le 16 mai 2019, un appel à la Cour d’appel fédérale a aussi été rejeté (*Conseil canadien de la magistrature c. Girouard*, 2019 CAF 148, [2019] 3 R.C.F. 503). Une demande d’autorisation d’appel à la Cour suprême du Canada est actuellement pendante [autorisation d’appel refusée le 12 décembre 2019].

[28] Then, a series of appearances and motions before Justice Noël was required to resolve the content of the record and determine which documents are covered by privilege. A judgment rendered by Justice Noël, dated November 26, 2018, which dealt with these issues, was appealed by Justice Girouard (see *Girouard v. Canada (Attorney General)*, 2018 FC 1184). The hearing of the appeal before the Federal Court of Appeal was heard on September 30, 2019 (Docket A-394-18), and the decision is currently under reserve [now aff'd 2019 FCA 252].

[29] On March 8, 2019, Justice Girouard filed his memorandum and his application record on the merits in this matter. They consist of 44 public volumes comprising 14 851 pages, in addition to a confidential volume.

[30] A notice of motion was filed by the Council on March 18, 2019, for an order under subsection 109(1) of the *Federal Courts Rules*, SOR/98-106 authorizing it to participate in the proceeding as an intervener. The motion was granted in part by judgment of Justice Noël dated April 9, 2019 (see *Girouard v. Canada (Attorney General)*, 2019 FC 434 (*Girouard* (2019))). More specifically, the Council was granted permission to intervene only on topics related to the mission and functioning of the Council as well as the procedure followed for inquiries conducted under section 63 of the *Judges Act*, R.S.C., 1985, c. J-1 (the Act), including the application of the *Canadian Judicial Council Inquiries and Investigations By-laws, 2015*, SOR/2015-203 (2015 By-laws) and the *Handbook of Practice and Procedure of CJC Inquiry Committees* (the Handbook). The Council's memorandum of fact and law and record were filed on April 16, 2019, which consist of a single volume comprising 303 pages.

[31] On April 30, 2019, the Attorney General of Canada (the AGC) filed his memorandum of fact and law and record, which consist of ten volumes comprising 2 081 pages.

[32] On May 15, 2019, the applicant filed his reply, which consists of five volumes comprising 869 pages.

[28] Par la suite, une série de comparutions et de requêtes devant le juge Noël se sont avérées nécessaires pour régler le contenu du dossier et déterminer quels documents sont couverts par un privilège. La décision du juge Noël datée du 26 novembre 2018, laquelle tranchait ces questions, a été portée en appel par le juge Girouard (voir *Girouard c. Canada (Procureur général)*, 2018 CF 1184). L'audience de l'appel devant la Cour d'appel fédérale a été entendue le 30 septembre 2019 (dossier A-394-18). La décision est sous réserve [maintenant conf. par 2019 CAF 252].

[29] Le 8 mars 2019, le juge Girouard a déposé son mémoire ainsi que son dossier principal sur le fond dans la présente affaire, lesquels comprennent 44 volumes publics qui s'étendent sur 14 851 pages, en plus d'un volume confidentiel.

[30] Un avis de requête a été déposé par le Conseil le 18 mars 2019 pour une ordonnance en vertu du paragraphe 109(1) des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 l'autorisant à participer à l'instance en tant qu'intervenant. La demande a été accordée en partie par un jugement du juge Noël datée du 9 avril 2019 (voir *Girouard c. Canada (Procureur général)*, 2019 CF 434 (*Girouard* (2019))). Plus spécifiquement, le Conseil a eu la permission d'intervenir seulement sur les sujets concernant la mission et le fonctionnement du Conseil ainsi que sur la procédure en matière d'enquête menée en vertu de l'article 63 de la *Loi sur les juges*, L.R.C. (1985), ch. J-1 (Loi), y compris l'application du *Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature sur les enquêtes (2015)*, DORS/2015-203 (Règlement de 2015) et du *Manuel de pratique et de procédure des Comités d'enquête du CCM* (Manuel de pratique). Le mémoire et le dossier du Conseil ont été déposés le 16 avril 2019, lesquels comprennent un seul volume qui s'étend sur 303 pages.

[31] Le 30 avril 2019, le procureur général du Canada (PGC) a déposé son mémoire et son dossier, lesquels comprennent dix volumes qui s'étendent sur 2 081 pages.

[32] Le 15 mai 2019, le demandeur a déposé sa réplique qui comprend cinq volumes qui s'étendent sur 869 pages.

[33] Finally, on May 22, 2019, the first day of the hearing, the AGC filed his ten-page surreply.

[34] The Attorney General of Quebec did not file a record or make any submissions.

[35] The hearing was held on May 22 and 23, 2019, in Montréal. During the hearing, the parties filed compendiums and excerpts from statutes and the case law.

[36] A transcript of the hearing was made available on June 5, 2019.

C. Background

[37] Before proceeding to the analysis of the issues raised by Justice Girouard, it is important to describe the context in which these issues arise. I will thus first discuss the importance of judicial independence and then summarize the disciplinary process provided for by the Act.

(1) The importance of judicial independence

[38] The separation of powers among the three branches of government—the legislature, the executive and the judiciary—is one of the defining features of the Canadian Constitution (*Cooper v. Canada (Human Rights Commission)*, [1996] 3 S.C.R. 854, 140 D.L.R. (4th) 193, at paragraph 10). It follows from this separation that no government, stakeholder group, individual or even another judge can interfere with the way in which a judge makes his or her decision (*The Queen v. Bearegard*, [1986] 2 S.C.R. 56, (1986), 30 D.L.R. (4th) 481 (*Bearegard*), at page 69).

[39] A judge must be able to properly exercise his or her functions and be able to render a decision without fear of reprisal. The principle of judicial independence is one of the main reasons why a judge holds office during good behaviour. The public must have confidence that all decisions are impartial and objective; otherwise, the principle of the rule of law would be eroded.

[33] Finalement, le 22 mai 2019, soit à la première journée de l'audience, le PGC a déposé sa duplique de dix pages.

[34] La procureure générale du Québec n'a pas signifié de dossier ou fait de représentations.

[35] L'audience a eu lieu les 22 et 23 mai 2019 à Montréal. Durant celle-ci, les parties ont déposé des compendiums ainsi que des extraits de loi et de jurisprudence.

[36] Une transcription de l'audience a été rendue disponible le 5 juin 2019.

C. Toile de fond

[37] Avant de passer à l'analyse des questions soulevées par le juge Girouard, il importe de décrire le contexte dans lequel ces questions se présentent. Je vais donc, en premier lieu, discuter de l'importance de l'indépendance judiciaire et, ensuite, je vais résumer le processus disciplinaire prévu par la Loi.

(1) L'importance de l'indépendance judiciaire

[38] La séparation des pouvoirs entre les trois branches du gouvernement — le législatif, l'exécutif et le judiciaire — est l'une des caractéristiques fondamentales de la Constitution canadienne (*Cooper c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1996] 3 R.C.S. 854, au paragraphe 10). Il découle de cette séparation qu'un gouvernement, un groupe de pression, un particulier ou même un autre juge ne peuvent intervenir dans la façon dont un juge rend une décision (*La Reine c. Bearegard*, [1986] 2 R.C.S. 56 (*Bearegard*), à la page 69).

[39] Le juge doit pouvoir exercer ses fonctions de manière appropriée et être en mesure de rendre une décision sans crainte de représailles. Le principe d'indépendance judiciaire constitue l'une des raisons principales pour laquelle un juge est nommé à titre inamovible. Le public doit donc avoir la confiance que toutes les décisions sont impartiales et objectives, sinon le principe de la primauté du droit serait érodé.

[40] In *Conférence des juges de paix magistrats du Québec v. Québec (Attorney General)*, 2016 SCC 39, [2016] 2 S.C.R. 116, the Supreme Court of Canada described [at paragraph 31] three sources of the principle of judicial independence in Canada:

1. 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) (Constitution Act), which provides that the Constitution is “similar in principle to that of the United Kingdom” (*Beauregard*, at page 72);
2. Paragraph 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44] (Charter), which guarantees the accused’s right to a fair trial by an impartial tribunal (*Valente v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673, 24 D.L.R. (4th) 161 (*Valente*), at pages 685–689); and
3. An unwritten constitutional principle (*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, at paragraphs 83–109).

[41] In addressing this principle, the Supreme Court of Canada explained in *Valente* that judicial independence is essential to the capacity to do justice in a particular case and to public confidence in the administration of justice. It follows that, without this confidence, the system cannot command the respect and acceptance that are essential to its effective operation. The public must therefore have confidence not only in the judicial institution, but also in its main actors, the judges.

[42] For a judge, however, judicial independence is a double-edged sword. Indeed, in *Moreau-Bérubé v.*

[40] Dans l’arrêt *Conférence des juges de paix magistrats du Québec c. Québec (Procureure générale)*, 2016 CSC 39, [2016] 2 R.C.S. 116, la Cour suprême du Canada a décrit [au paragraphe 31] trois sources du principe de l’indépendance judiciaire au Canada :

1. 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) (Loi constitutionnelle) qui prévoit que la Constitution du Canada repose sur « les mêmes principes que celle du Royaume-Uni » (*Beauregard*, à la page 72);
2. L’alinéa 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II n° 44] (Charte) qui garantit à l’accusé le droit à un procès équitable devant un tribunal impartial (*Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673 (*Valente*), aux pages 685–689); et
3. Un principe constitutionnel non écrit (*Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l’Île-du-Prince-Édouard; Renvoi relatif à l’indépendance et à l’impartialité des juges de la Cour provinciale de l’Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3, aux paragraphes 83–109).

[41] En adressant ce principe, la Cour suprême du Canada a expliqué dans *Valente* que l’indépendance judiciaire est essentielle pour pouvoir rendre justice dans un cas donné et ainsi assurer la confiance du public dans l’administration de la justice. Il en découle que, sans cette confiance, le système ne peut commander le respect et l’acceptation qui sont essentiels à son fonctionnement efficace. Le public doit donc avoir confiance non seulement envers l’institution judiciaire, mais aussi envers ses principaux acteurs que sont les juges.

[42] Toutefois, pour un juge, l’indépendance judiciaire est un couteau à deux tranchants. En effet, dans

New-Brunswick (Judicial Council), 2002 SCC 11. [2002] 1 S.C.R. 249 (*Moreau-Bérubé*), at paragraph 46, the Supreme Court of Canada explained the two branches of the integrity of the judiciary as follows:

....The integrity of the judiciary comprises two branches which may at times be in conflict with each other. It relates, first and foremost, to the institutional protection of the judiciary as a whole, and public perceptions of it, through the disciplinary process that allows the Council to investigate, reprimand, and potentially recommend the removal of judges where their conduct may threaten judicial integrity (*Therrien, supra*, at paras. 108-12 and 146-50). Yet, it also relates to constitutional guarantees of judicial independence, which includes security of tenure and the freedom to speak and deliver judgment free from external pressures and influences of any kind (see *R. v. Lippé*, [1991] 2 S.C.R. 114; *Beauregard v. Canada*, [1986] 2 S.C.R. 56; *Valente, supra*).

[43] Thus, the security of tenure of judges is such that, while they are protected from external actors, they must also maintain high standards of behaviour so as to ensure the public's confidence in them and the judiciary as a whole. In the words of Philip B. Kurland, the provisions for securing the independence of the judiciary were "not created for the benefit of the judges, but for the benefit of the judged" (*Gratton v. Canadian Judicial Council*, [1994] 2 F.C. 769, at page 782, (1994), 115 D.L.R. (4th) 81 (T.D.) (*Gratton*), citing Philip B. Kurland, "The Constitution and the Tenure of Federal Judges: Some Notes from History" (1969), 36 *U. Chicago L. Rev.* 665, at page 698, as cited by Irving R. Kaufman, "Chilling Judicial Independence" (1979), 88 *Yale L.J.* 681, at page 690). As noted by the Supreme Court of Canada in *Moreau-Bérubé*, at paragraph 59, citing *Therrien (Re)*, 2001 SCC 35, [2001] 2 S.C.R. 3 (*Therrien*), at paragraph 111, litigants are therefore able to require:

... virtually irreproachable conduct from anyone performing a judicial function. It will at least demand that they give the appearance of that kind of conduct. They must be and must give the appearance of being an example of impartiality, independence and integrity. What is demanded

l'arrêt *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, 2002 CSC 11, [2002] 1 R.C.S. 249 (*Moreau-Bérubé*), au paragraphe 46, la Cour suprême du Canada a expliqué les deux volets de l'intégrité de la magistrature de la façon suivante :

[...] L'intégrité de la magistrature comporte deux volets qui peuvent parfois entrer en conflit. Elle a trait, d'abord et avant tout, à la protection institutionnelle de la magistrature dans son ensemble et à la façon dont le public perçoit celle-ci, grâce au processus disciplinaire qui permet au Conseil de faire enquête sur les juges, de le réprimander et de recommander leur révocation lorsque leur conduite est susceptible de menacer l'intégrité de ma magistrature (*Therrien*, précité, par. 108-112 et 146-150). Cependant, elle se rapporte également aux garanties constitutionnelles d'indépendance judiciaire, qui comprennent l'inamovibilité ainsi que la liberté de s'exprimer et de rendre jugement sans pressions et influences extérieures de quelque nature que ce soit (voir *R. c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114; *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56; *Valente*, précité).

[43] Ainsi, l'inamovibilité du juge fait en sorte qu'il est protégé des acteurs externes, mais que, d'autre part, il doit maintenir des hauts standards de comportement afin de maintenir la confiance du public à son égard et à l'égard de l'ensemble de la magistrature. Pour reprendre les mots de Philip B. Kurland, la protection accordée par l'entremise de l'indépendance judiciaire « vise à profiter non pas aux juges mais bien aux justiciables » (*Gratton c. Conseil canadien de la magistrature*, [1994] 2 C.F. 769 (1^{re} inst.) (*Gratton*), à la page 782, citant Philip B. Kurland, « The Constitution and the Tenure of Federal Judges : Some Notes from History » (1969), 36 *U. Chicago L. Rev.* 665, à la page 698, tel que cité par Irving R. Kaufman, « Chilling Judicial Independence » (1979), 88 *Yale L.J.* 681, à la page 690). Tel que noté par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Moreau-Bérubé*, au paragraphe 59, citant l'arrêt *Therrien (Re)*, 2001 CSC 35, [2001] 2 R.C.S. 3 (*Therrien*), au paragraphe 111 les justiciables sont donc en mesure d'exiger d'un juge qu'il se comporte de la façon suivante :

[...] de celui qui exerce une fonction judiciaire une conduite quasi irréprochable. À tout le moins exigera-t-on qu'il paraisse avoir un tel comportement. Il devra être et donner l'apparence d'être un exemple d'impartialité, d'indépendance et d'intégrité. Les exigences à son

of them is something far above what is demanded of their fellow citizens.

[44] It is therefore important that a process be put in place to launch an inquiry into any conduct of an individual judge that is inappropriate and may undermine public confidence in the judicial system.

[45] In the early 1970s, the Act was amended to create the Council. The Council's mission is to promote efficiency and uniformity, and to improve the quality of judicial service, in superior courts. The Council is responsible for, among other things, dealing with and investigating complaints filed against superior court judges and, where applicable, submitting a report to the Minister on the appropriate sanction.

[46] Accordingly, Justice Noël's explanation in his decision regarding the Council's intervention in *Girouard* (2019), at paragraph 26 includes the following point:

I acknowledge at the outset that the [Council] is a special body with a special purpose, and that it is a group composed of chief justices and associate chief justices and is chaired by the Chief Justice of Canada. This in itself gives the [Council] a distinctive and notable status. The [Council], both collectively and through each of its members, has unique experience. When investigating the conduct of judges in response to a complaint, it has the confidence of those who are under investigation and the public. It also has an extraordinary knowledge and understanding of such matters.

(2) Description of the disciplinary process

(a) *The Act*

[47] Part II [sections 58–71] of the Act is entitled “Canadian Judicial Council”. The Act provides that the Council may “investigate any complaint or allegation made in respect of a judge of a superior court” (Act, subsection 63(2)). Under subsection 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, if the judge in respect of whom an inquiry or investigation has

endroit se situent à un niveau bien supérieur à celui de ses concitoyens.

[44] Il est donc important qu'un processus soit mis en place pour enquêter sur tout comportement d'un juge qui est répréhensible et qui risque de brimer la confiance du public dans le système judiciaire.

[45] Au début des années 1970, la Loi a été modifiée pour créer le Conseil. Celui-ci a pour mission d'améliorer le fonctionnement des juridictions supérieures ainsi que la qualité de leurs services judiciaires, en plus de favoriser l'uniformité dans l'administration de la justice devant ces tribunaux. Entre autres, le Conseil est responsable de traiter et d'enquêter les plaintes déposées contre les juges de cours supérieures et, s'il y a lieu, de rendre un rapport au ministre quant à la sanction appropriée.

[46] À cet effet, l'explication du juge Noël dans sa décision concernant l'intervention du Conseil dans l'affaire *Girouard* (2019), au paragraphe 26 indique le point suivant :

Je reconnais d'emblée que le [Conseil] est un organisme spécial qui a une vocation particulière, qu'il est constitué d'un groupe de juges en chef et de juges en chef associés et qu'il est présidé par le juge en chef du Canada. En soi, cela donne au [Conseil] un statut distinctif et notoire. Le [Conseil], tant collectivement que par l'entremise de chacun de ses membres, a une expérience exclusive. Lorsqu'il enquête sur la conduite des juges suite au dépôt d'une plainte, il a le gage de confiance de ceux qui sont enquêtés et du public. Il a aussi un savoir et une compréhension hors du commun.

2) Description du processus disciplinaire

a) *La Loi*

[47] La partie II [articles 58 à 71] de la Loi est intitulée « Conseil canadien de la magistrature ». La Loi prévoit que le Conseil peut « enquêter sur toute plainte ou accusation relative à un juge d'une juridiction supérieure » (Loi, paragraphe 63(2)). Selon le paragraphe 63(1) de la Loi, le Conseil mène les enquêtes que lui confie le ministre ou le procureur général d'une province sur la question de savoir, dans des cas de révocation, si un juge est inapte à remplir utilement ses fonctions, notamment,

been conducted has become incapacitated or disabled from the due execution of the office of judge, notably by reason of having been found guilty of misconduct. Moreover, subsection 63(3) of the Act provides that the Council may constitute an inquiry committee comprising one or more of its members along with such members of the bar as may be designated by the Minister.

[48] The relevant excerpts from the Act read as follows:

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

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 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

parce qu'il a manqué à l'honneur et à la dignité. De plus, le paragraphe 63(3) de la Loi prévoit que le Conseil peut constituer un comité d'enquête formé d'un ou plusieurs de ses membres, auxquels le ministre peut adjoindre des avocats.

[48] Le texte de la Loi se lit comme suit :

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

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.

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) 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.

...

Report and Recommendations

Report of Council

65 (1) After an inquiry or investigation under section 63 has been completed, the Council shall report its conclusions and submit the record of the inquiry or investigation to the Minister.

Recommendation to Minister

(2) Where, in the opinion of the Council, the judge in respect of whom an inquiry or investigation has been made has become incapacitated or disabled from the due execution of the office of judge by reason of

- (a) age or infirmity,
- (b) having been guilty of misconduct,
- (c) having failed in the due execution of that office, or
- (d) having been placed, by his or her conduct or otherwise, in a position incompatible with the due execution of that office.

(b) *The 2015 By-laws*

[49] The 2015 By-laws stipulate that when the Chairperson or Vice-Chairperson of the Judicial Conduct Committee receives a complaint or allegation made in respect of a judge of a superior court, the Chairperson or Vice-Chairperson may establish a review panel if they determine that a complaint or allegation might, on its face, be serious enough to warrant the removal of the judge. The review panel may, in turn, constitute an inquiry committee if it determines that the matter might be serious enough to warrant the removal of the judge (2015 By-laws, subsection 2(1)). Under section 7 of the 2015 By-laws, the inquiry committee must conduct its inquiry or investigation in accordance with the principle of fairness. Section 8 then provides that “[t]he Inquiry Committee must submit a report to the Council setting out its findings and its

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.

[...]

Rapports et recommandations

Rapport du Conseil

65 (1) À l’issue de l’enquête, le Conseil présente au ministre un rapport sur ses conclusions et lui communique le dossier.

Recommandation au ministre

(2) Le Conseil peut, dans son rapport, recommander la révocation s’il est d’avis que le juge en cause est inapte à remplir utilement ses fonctions pour l’un ou l’autre des motifs suivants :

- a) âge ou invalidité;
- b) manquement à l’honneur et à la dignité;
- c) manquement aux devoirs de sa charge;
- d) situation d’incompatibilité, qu’elle soit imputable au juge ou à toute autre cause.

b) *Le Règlement de 2015*

[49] Le Règlement de 2015 indique que lorsque le président ou le vice-président du Comité sur la conduite des juges reçoit une plainte ou une accusation relative à un juge de juridiction supérieure, il peut constituer un comité d’examen s’il est d’avis qu’à première vue, le sujet de la plainte ou de l’accusation pourrait s’avérer suffisamment grave pour justifier la révocation d’un juge. Par la suite, ce comité d’examen pourra lui-même constituer un comité d’enquête s’il conclut que l’affaire s’avère suffisamment grave pour justifier la révocation du juge (Règlement de 2015, paragraphe 2(1)). En vertu de l’article 7 du Règlement de 2015, le comité d’enquête mène l’enquête conformément au principe de l’équité. L’article 8 prévoit pour sa part que « [l]e comité d’enquête remet au Conseil un rapport dans lequel il consigne

conclusions about whether to recommend the removal of the judge from office.” The four key players of the disciplinary process are therefore the Judicial Conduct Committee’s Chairperson or Vice-Chairperson, the review panel, the inquiry committee and the Council.

[50] In accordance with subsection 9(1) of the 2015 By-laws, the judge being investigated may make written submissions to the Council regarding the inquiry committee’s report, within 30 days after the day on which the inquiry committee’s report is received. If the Council is of the opinion that the inquiry committee’s report requires clarification or that a supplementary inquiry or investigation is necessary, the Council may “refer all or part of the matter back to the Inquiry Committee with directions” (2015 By-laws, section 12). Finally, the Council considers the inquiry committee’s report and the judge’s written submissions and presents its report to the Minister (2015 By-laws, section 13).

[51] The relevant excerpts from the 2015 By-laws read as follows:

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.

...

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.

les constatations de l’enquête et statue sur l’opportunité de recommander la révocation du juge ». Voilà donc les quatre acteurs principaux du processus : le président ou vice-président du Comité sur la conduite des juges, le comité d’examen, le comité d’enquête et le Conseil.

[50] Selon le paragraphe 9(1) du Règlement de 2015, le juge sous enquête peut présenter des observations écrites au Conseil au sujet du rapport du comité d’enquête, et ce, dans les 30 jours suivant la réception du rapport du comité d’enquête. Si le Conseil 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 » (Règlement de 2015, article 12). Ultimement, le Conseil examine le rapport du comité d’enquête et les observations écrites du juge puis rend un rapport au ministre de la Justice du Canada (Règlement de 2015, article 13).

[51] Les extraits pertinents du Règlement de 2015 se lisent comme suit :

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.

[...]

Avocats et conseillers

Conseils et assistance

4 Le comité d’enquête peut retenir les services d’avocats et d’autres personnes pour le conseiller et le seconder dans le cadre de son enquête.

...	[...]
Principle of fairness	Principe de l'équité
7 The Inquiry Committee must conduct its inquiry or investigation in accordance with the principle of fairness.	7 Le comité d'enquête mène l'enquête conformément au principe de l'équité.
Inquiry Committee Report	Rapport du comité d'enquête
Report of findings and conclusions	Rapport du comité d'enquête
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.	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.
Copy of report and notice to complainant	Rapport remis au juge et avis au plaignant
(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.	(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.
Hearing conducted in public	Audience publique
(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.	(3) Le rapport de toute audience publique est mis à la disposition du public et une copie en est remise au plaignant.
Judge's Response to Inquiry Committee Report	Réponse du juge au rapport du comité d'enquête
Written submission by judge	Observations écrites du juge
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.	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	Prolongation de délai
(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.	(2) Sur demande du juge, le Conseil prolonge ce délai s'il estime qu'il est dans l'intérêt public de le faire.
...	[...]
Consideration of Inquiry Committee Report by Council	Examen du rapport du comité d'enquête par le conseil
Consideration of report and written submissions	Examen du rapport et des observations écrites par le Conseil
11 (1) The Council must consider the Inquiry Committee's report and any written submission made by the judge.	11 (1) Le Conseil examine le rapport du comité d'enquête et les observations écrites du juge.
Who must not participate	Personnes exclues de l'examen
(2) Persons referred to in subsection 3(4) and members of the Inquiry Committee must not participate in the	(2) Les personnes visées au paragraphe 3(4) et les membres du comité d'enquête ne peuvent participer à

Council’s consideration of the report or in any other deliberations of the Council related to the matter.

Clarification

12 If the Council is of the opinion that the Inquiry Committee’s report requires a clarification or that a supplementary inquiry or investigation is necessary, it may refer all or part of the matter back to the Inquiry Committee with directions.

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.

(c) *The respective responsibilities of the inquiry committee and the Council*

[52] The Act provides that the Council may conduct inquiries or investigations or decide to constitute an inquiry committee to conduct inquiries into complaints or allegations. Once an inquiry committee has been established, it has the power to hear witnesses and to “engage legal counsel and other persons to provide advice and to assist in the conduct of the inquiry” (2015 By-laws, section 4).

[53] Following its inquiry, the inquiry committee submits its report to the Council. The 2015 By-laws provide that the Council “must consider the Inquiry Committee’s report and any written submissions made by the judge” (2015 By-laws, subsection 11(1)).

[54] Under the *Canadian Judicial Council Inquiries and Investigations By-laws*, SOR/2002-371, repealed by SOR/2015-203, section 15 (2002 By-laws), the judge under investigation could, upon request, make an oral statement before the Council. Under the 2002 By-laws, the Council had also established a policy stating that “[t]he review by the Council is based on the record and report of the Inquiry” (emphasis added). However, these aspects of the procedure were not included in the new 2015 By-laws or the Handbook in effect during the second inquiry in the present case.

l’examen du rapport par le Conseil ni à toutes autres délibérations du Conseil portant sur l’affaire.

Éclaircissements

12 S’il estime que le rapport du comité d’enquête exige des éclaircissements ou qu’une enquête complémentaire est nécessaire, le Conseil peut renvoyer tout ou partie de l’affaire au comité d’enquête en lui communiquant des directives.

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.

c) *La répartition des responsabilités entre le comité d’enquête et le Conseil*

[52] La Loi prévoit que le Conseil peut mener une enquête ou décider de constituer un comité d’enquête pour mener l’enquête sur une plainte ou sur une accusation. Lorsqu’un comité d’enquête est établi, c’est lui qui a le pouvoir d’entendre des témoins et de « retenir les services d’avocats et d’autres personnes pour le conseiller et le seconder dans le cadre de son enquête » (Règlement de 2015, article 4).

[53] Suite à son enquête, le comité d’enquête remet son rapport au Conseil. Le Règlement de 2015 prévoit que ce dernier « examine le rapport du comité d’enquête et les observations écrites du juge » (Règlement de 2015, paragraphe 11(1)).

[54] Auparavant, le *Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature sur les enquêtes*, DORS/2002-371, abrogé par DORS/2015-203, article 15 (Règlement de 2002), prévoyait que le juge sous enquête pouvait, sur demande, présenter une déclaration de vive voix au Conseil. Sous le Règlement de 2002, le Conseil avait aussi mis en place une politique indiquant que « [l]’examen du Conseil est fondé sur le dossier et le rapport du comité d’enquête » (je souligne). Par contre, ces aspects de la procédure n’ont pas été repris dans le nouveau Règlement de 2015, ni dans le Manuel de pratique en vigueur lors de la deuxième enquête.

[55] Under the 2015 By-laws, it is the inquiry committee that investigates the complaint or allegation, despite the broad language of the Act, according to which inquiries or investigations should be conducted by the Council or an inquiry committee. Under both the 2015 By-laws and the Handbook, the inquiry committee undertakes this task.

[56] After the inquiry committee has completed its report and submitted it to the Council, the Council reviews the report and, if it is of the opinion that clarification or supplementary inquiry or investigation is necessary, it may “refer all or part of the matter back to the Inquiry Committee with directions” (2015 By-laws, section 12). The Council is not required to repeat the inquiry committee’s work or to act as investigator and review all of the evidence. If it were, the process would be unnecessarily long and complex.

[57] However, the Council is the final decision maker when it comes to the recommendation to the Minister. It therefore has to study the inquiry committee’s report and the impugned judge’s submissions to determine the appropriate recommendation. To do so, the Council generally accepts the findings of fact made in the inquiry committee’s report, but applies its own judgment to determine the recommended penalty. This interpretation is consistent with the interpretation in the Council’s report to the Minister in *Matlow* (Canadian Judicial Council, *Majority Reasons of the Canadian Judicial Council in the Matter of an Inquiry into the Conduct of the Honourable P. Theodore Matlow* (December 3, 2008) (*Matlow*)). It is important to summarize and adopt some of the principles set out by the Council therein:

- The Council’s role “is to make its own report and recommendation” (*Matlow*, at paragraph 48);
- The Council is not an appellate tribunal from the inquiry committee. The inquiry committee is charged with hearing evidence, finding facts and coming to its own conclusions (*Matlow*, at paragraph 52);

[55] Le Règlement de 2015 prévoit que, malgré la terminologie large prévue dans la Loi voulant qu’une enquête soit menée par le Conseil ou un comité d’enquête, le rôle d’enquêteur est confié au comité d’enquête. Ainsi, le Règlement de 2015 et le Manuel de pratique prévoient tous deux que cette tâche est accomplie par le comité d’enquête.

[56] Une fois qu’un rapport est complété et remis au Conseil par le comité d’enquête, le Conseil étudie le rapport et, s’il estime que des éclaircissements ou des enquêtes complémentaires sont nécessaires, il peut « renvoyer tout ou partie de l’affaire au comité d’enquête en lui communiquant des directives » (Règlement de 2015, article 12). Le Conseil n’est pas tenu de répéter le travail du comité d’enquête ou d’agir comme enquêteur et réviser l’ensemble de la preuve. Autrement, le processus serait inutilement long et complexe.

[57] Toutefois, c’est le Conseil qui demeure le décideur final quant à la recommandation faite au ministre. Ainsi, il doit étudier le rapport du comité d’enquête et les observations du juge impliqué afin de déterminer quelle recommandation devrait être faite. Pour ce faire, le Conseil tient généralement pour acquis les faits établis dans le rapport de son comité d’enquête, mais y apporte son propre jugement concernant la sanction recommandée. Cette interprétation est conforme à celle contenue dans le rapport du Conseil et qui a été soumis au ministre de la Justice du Canada dans l’affaire *Matlow* (Conseil canadien de la magistrature, *Motifs de la majorité du Conseil canadien de la magistrature dans l’affaire d’une enquête sur l’inconduite de l’honorable P. Theodore Matlow* (3 décembre 2008) (*Matlow*)). Il importe de résumer et d’adopter certains des principes, tel qu’ils ont été énoncés par le Conseil dans cette affaire :

- Le Conseil [TRADUCTION] « a pour tâche de faire son propre rapport et sa propre recommandation » (*Matlow*, au paragraphe 48);
- Le Conseil n’est pas un tribunal d’appel du comité d’enquête. C’est le comité d’enquête qui est chargé d’entendre la preuve, de constater les faits et de tirer ses propres conclusions (*Matlow*, au paragraphe 52);

- The Council cannot interfere with factual findings or inferences made by an inquiry committee without good reason. If the Council disagrees with the inquiry committee's factual findings or inferences, it must explain why (*Matlow*, at paragraph 53); and
 - The Council may decide which sanctions to impose (*Matlow*, at paragraph 54).
- (d) *The inquisitorial role and the truth-seeking process*

[58] The Council plays an inquisitorial role in the process of removing a judge. It acts as a bridge between the principle of judicial independence and the governor general's power to remove a judge.

[59] The Council and the courts have dealt with the Council's function on many occasions. It has been established that the Council is not a forum before which two opponents appear for a final verdict on the penalties to be imposed on a judge. Two previous inquiry committees have had the following to say in this regard:

... An inquiry committee does not adjudicate disputes between parties and does not render legally enforceable decisions; its purpose is to conduct an inquiry and report to the Council.

Inquiry Committee Established by the Canadian Judicial Council to Conduct a Public Inquiry Concerning Mr. Justice Robert Flahiff, *Decision of Inquiry Committee on Preliminary Motions by Mr. Justice Robert Flahiff* (April 9, 1999), at page 10.

And:

The Inquiry Committee has no power to impose penalties of any kind. It cannot establish civil liability or criminal guilt on the part of the judge. The same goes for the Council after receiving the Committee's report. Thus, whatever the outcome of the process, it is certain that it does not expose the judge who is the subject of the inquiry to penalties of a criminal nature.

- Le Conseil ne peut faire obstacle aux conclusions de fait ou aux inférences d'un comité d'enquête sans motif valable. Si le Conseil est en désaccord avec des constatations de fait ou les inférences d'un comité d'enquête, il doit expliquer pourquoi (*Matlow*, au paragraphe 53); et
 - Le Conseil peut décider des sanctions à imposer (*Matlow*, au paragraphe 54).
- d) *Le rôle inquisitoire, c'est-à-dire, la recherche de la vérité*

[58] Le Conseil joue un rôle inquisitoire dans le processus de révocation d'un juge. Il agit comme un pont entre le principe de l'indépendance judiciaire et le pouvoir du gouverneur général de révoquer un juge.

[59] À maintes reprises, le Conseil et les cours de justice ont statué sur la fonction du Conseil. Il a été décidé que le Conseil n'est pas un forum devant lequel se présentent deux opposants pour que soit rendu un verdict final sur les sanctions à être imposées à un juge. À cet effet, des comités d'enquête ont exprimé ce qui suit dans deux décisions antérieures :

[...] [Un comité d'enquête] ne tranche pas des litiges entre des parties, ne rend pas des jugements exécutoires et son rôle consiste à mener une enquête et à faire rapport au Conseil.

Comité d'enquête constitué par le Conseil canadien de la magistrature pour mener une enquête publique relativement à M. le juge Robert Flahiff, *Décision du Comité d'enquête sur les requêtes préliminaires de M. le juge Robert Flahiff* (9 avril 1999), à la page 10.

Et :

Or, le comité d'enquête n'a aucun pouvoir d'imposer des sanctions de quelque nature qu'elles soient. Il ne peut établir ni la responsabilité civile du juge ni sa culpabilité criminelle. Il en est de même pour le Conseil sur réception du rapport du comité d'enquête. Ainsi, peu importe l'issue du processus, il est certain que celui-ci n'expose pas le juge qui en fait l'objet à des sanctions de nature pénale.

Inquiry Committee of the Canadian Judicial Council Regarding the Conduct of the Honourable Michel Girouard, S.C.J., *Reasons for Decisions on Preliminary Motions Rendered from the Bench on February 22, 2017* (April 4, 2017) [reasons for decision on the preliminary motions], at paragraph 106.

[60] The Federal Court has also noted that “[s]ections 63 and 65 of the *Judges Act* do not confer an adjudicative function on the Council or its committees” (*Taylor v. Canada (Attorney General)*, 2001 FCT 1247, [2002] 3 F.C. 91, at paragraph 49, aff’d 2003 FCA 55, [2003] 3 F.C. 3). This excerpt was quoted by the Federal Court in *Douglas v. Canada (Attorney General)*, 2014 FC 299, [2015] 2 F.C.R. 911, at paragraph 117, where the Court provided the following clarification:

In this instance, the Inquiry Committee stressed in its May 15, 2012 ruling that its purpose and function were fundamentally different from those of a trial court, and that a judge facing a conduct inquiry is not entitled to, and cannot expect the same procedural safeguards as a litigant in a trial court. The process is not that of an adversarial judicial proceeding but inquisitorial in nature, the Committee found. This approach appears to have been consistently taken by each of the Inquiry Committees since the CJC was established. It is also consistent with that stated by the Court in *Taylor v. Canada (Attorney General)*, 2001 FCT 1247, [2002] 3 F.C. 91, at paragraph 49: “Sections 63 and 65 of the *Judges Act* do not confer an adjudicative function on the Council or its committees.”

[61] Similarly, the Federal Court gave this explanation in *Gratton*, at page 801:

... It is true that a council can cause a committee to carry out an inquiry as to whether a judge should be removed, but ultimately all that the Council can do is to “recommend” to the Minister of Justice that the judge be removed from office. The power to recommend is not the power to make a binding decision. [Footnote omitted.]

[62] Because of the Council’s inquisitorial nature, its procedure is not designed to resolve a conflict between two parties by declaring a single winner. Its goal is

Comité d’enquête du Conseil canadien de la magistrature relativement à la conduite de l’honorable Michel Girouard, J.C.S., *Motifs des décisions sur les moyens préliminaires, rendues, séance tenante, le 22 février 2017* (4 avril 2017) [motifs des décisions sur les moyens préliminaires], au paragraphe 106.

[60] La Cour fédérale a également noté que « [l]es articles 63 et 65 de la *Loi sur les juges* ne confèrent aucune fonction décisionnelle au Conseil ou à ses comités » (*Taylor c. Canada (Procureur général)*, 2001 CFPI 1247, [2002] 3 C.F. 91, au paragraphe 49, conf. par 2003 CAF 55, [2003] 3 C.F. 3). Ce passage a été repris par la Cour fédérale dans la décision *Douglas c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 299, [2015] 2 R.C.F. 911, au paragraphe 117, où elle a écrit les précisions suivantes :

En l’espèce, le comité d’enquête a souligné dans sa décision du 15 mai 2012 que son but et sa fonction étaient fondamentalement différents de ceux d’un tribunal de première instance, et qu’un juge faisant l’objet d’une enquête relativement à sa conduite n’a pas droit aux mêmes garanties procédurales qu’un justiciable qui comparait devant un tribunal de première instance et ne peut s’attendre à en bénéficier. Le comité a conclu que le processus n’est pas une procédure judiciaire accusatoire, mais est une procédure de nature inquisitoire. Cette démarche semble avoir régulièrement été adoptée par chacun des comités d’enquête depuis la création du Conseil. Elle est aussi conforme avec l’interprétation de la nature du processus énoncée par la Cour dans la décision *Taylor c. Canada (Procureur général)*, 2001 CFPI 1247, [2002] 3 C.F. 91, au paragraphe 49 : « Les articles 63 et 65 de la *Loi sur les juges* ne confèrent aucune fonction décisionnelle au Conseil ou à ses comités. »

[61] De même, la Cour fédérale, dans la décision *Gratton*, à la page 801, a expliqué ce qui suit :

[...] Le Conseil peut certes charger un comité de la tenue d’une enquête pour déterminer s’il y a lieu de révoquer un juge, mais doit en dernière analyse s’en tenir à « recommander » la révocation au ministre de la Justice. Or, pouvoir de recommander n’emporte pas pouvoir de rendre une décision ayant force obligatoire. [Note en bas de page omise].

[62] En raison de la nature inquisitoire du Conseil, sa procédure ne vise pas à régler un conflit entre deux parties pour nommer un seul gagnant. Le but est

simply to seek the truth. Counsel for Justice Girouard recognize this principle in their memorandum, at paragraph 4, when they state that [TRANSLATION] “in principle, the goal of an inquiry should be the search for the truth”.

[63] The Supreme Court of Canada has ruled on the nature of the Council’s mandate on two occasions. In *Therrien*, at paragraph 103, citing *Ruffo v. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 S.C.R. 267, (1995), 130 D.L.R. (4th) 1 (*Ruffo*), at paragraph 89, the Supreme Court noted in the following excerpt that the dispute is not adversarial in nature:

... My comments in *Ruffo*, *supra*, regarding the nature of the mandate assigned to the committee of inquiry provide some insight that is useful for disposing of this question. Thus, at paras. 72-74, I said:

Accordingly, as the statutory provisions quoted above illustrate, the debate that occurs before it does not resemble litigation in an adversarial proceeding; rather, it is intended to be the expression of purely investigative functions marked by an active search for the truth.

In light of this, the actual conduct of the case is the responsibility not of the parties but of the Comité itself, on which the *CJA* confers a pre-eminent role in establishing rules of procedure, researching the facts and calling witnesses. Any idea of prosecution is thus structurally excluded. The complaint is merely what sets the process in motion. Its effect is not to initiate litigation between two parties. This means that where the Conseil decides to conduct an inquiry after examining a complaint lodged by one of its members, the Comité does not thereby become both judge and party: as I noted earlier, the Comité’s primary role is to search for the truth; this involves not a *lis inter partes* but a true inquiry in which the Comité, through its own research and that of the complainant and of the judge who is the subject of the complaint, finds out about the situation in order to determine the most appropriate recommendation based on the circumstances of the case before it.

Moreover, it is for this purpose and in order to conduct the inquiry for which it is responsible that the Conseil may retain the services of an advocate, as provided by s. 281 *CJA*...

simplement la recherche de la vérité. Les avocats du juge Girouard reconnaissent ce principe dans leur mémoire au paragraphe 4 lorsqu’ils indiquent « [qu’]une enquête doit avoir en principe comme objectif la recherche de la vérité ».

[63] À deux reprises, la Cour suprême du Canada a statué sur la nature du mandat confié au Conseil. Dans l’arrêt *Therrien*, au paragraphe 103, en reprenant ce qui avait été dit dans l’arrêt *Ruffo c. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 R.C.S. 267, au paragraphe 89 (*Ruffo*), la Cour suprême du Canada a rappelé dans le passage suivant que le débat n’est pas de nature contradictoire :

[...] Les propos que j’ai tenus dans l’arrêt *Ruffo*, précité, concernant la nature du mandat confié au comité d’enquête fournissent un éclairage intéressant pour disposer de cette question. Ainsi, aux par. 72-74, j’affirme :

Aussi, comme le révèlent les dispositions législatives précitées, le débat qui prend place devant lui n’est-il pas de l’essence d’un litige dominé par une procédure contradictoire, mais se veut plutôt l’expression de fonctions purement investigatrices, marquées par la recherche active de la vérité.

Dans cette perspective, la véritable conduite de l’affaire n’est pas du ressort des parties, mais bien du Comité lui-même, à qui la *LTJ* confie un rôle prééminent dans l’établissement de règles de procédure, de recherche de faits et de convocation de témoins. Toute idée de poursuite se trouve donc écartée sur le plan structurel. La plainte, à cet égard, n’est qu’un mécanisme de déclenchement. Elle n’a pas pour effet d’initier une procédure litigieuse entre deux parties. Vu cette absence de contentieux, si le Conseil décide de faire enquête après l’examen d’une plainte portée par un de ses membres, le Comité ne devient pas de ce fait juge et partie : comme je l’ai souligné plus haut, la fonction première du Comité est la recherche de la vérité; or celle-ci n’emprunte pas la voie d’un *lis inter partes*, mais celle d’une véritable enquête où le Comité, par ses propres recherches, celles du plaignant et du juge qui fait l’objet de la plainte, s’informe de la situation en vue de décider de la recommandation qui est la plus adéquate, au regard des circonstances de l’affaire qui lui est soumise.

C’est d’ailleurs dans la perspective qui précède et pour tenir l’enquête dont la responsabilité lui incombe que le Conseil peut retenir les services d’un avocat, comme le prévoit l’art. 281 *L.TJ* [...]

This passage clearly shows that the committee's purpose is not to act as a judge or even as a decision-maker responsible for settling a dispute; on the contrary, it is to gather the facts and evidence in order, ultimately, to make a recommendation to the Conseil de la magistrature. It also illustrates the intention of avoiding the creation of an adversarial atmosphere between two opponents each seeking to prevail. [Emphasis added; some emphasis in original omitted.]

[64] Even though in *Ruffo*, the Supreme Court of Canada was interpreting the provincial disciplinary procedure under the *Courts of Justice Act*, R.S.Q., c. T-16, in my view, the same principles apply to the case at bar.

[65] It is therefore clear that the Council's role is to give the Minister a recommendation, and not to hand down a final judgment on the issue of sanctions.

III. ISSUES

[66] The issues are the following:

1. Was procedural fairness breached, and is the Minister's request for an inquiry valid?
2. Did the second Inquiry Committee and the Council reverse the burden of proof?
3. Were language rights violated?
4. Are the provisions of the Act creating the Council *ultra vires* Parliament's legislative authority?
5. Was the recommendation to remove the judge from office unreasonable?

IV. ANALYSIS

A. *Applicable standard of review*

(1) Positions of the parties

[67] This application for judicial review raises issues that engage the Constitution, the interpretation of

Ce passage reflète bien que le but recherché par le comité n'est pas d'agir en tant que juge ou même en tant que décideur chargé de trancher un litige, mais au contraire, de recueillir les faits et les éléments de preuve afin de formuler ultimement une recommandation au Conseil de la magistrature. Il illustre également cette volonté de ne pas créer un climat contentieux où s'affronteraient deux opposants à la recherche d'une victoire. [Je souligne; certains soulignements dans l'original omis.]

[64] Quoique, dans cette affaire, la Cour suprême du Canada interprétait la procédure disciplinaire provinciale prévue par la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.Q., ch. T-16, je suis d'avis que les mêmes principes s'appliquent à la présente instance.

[65] Ainsi, il est clair que le rôle du Conseil est de fournir une recommandation au ministre de la Justice et non de rendre un jugement final sur une question de sanctions.

III. QUESTIONS EN LITIGE

[66] Les questions en litige sont les suivantes :

1. Est-ce qu'il y a eu manquement à l'équité procédurale et la demande d'enquête de la ministre est-elle valide?
2. Le deuxième Comité d'enquête et le Conseil ont-ils inversé le fardeau de la preuve?
3. Y a-t-il eu violation des droits linguistiques?
4. Les dispositions de la Loi qui créent le Conseil sont-elles *ultra vires* des compétences législatives du Parlement fédéral; et
5. La recommandation de révocation était-elle déraisonnable?

IV. ANALYSE

A. *La norme de contrôle applicable*

1) Position des parties

[67] La demande de contrôle judiciaire soulève des questions constitutionnelles, d'interprétation de la loi

the Council’s enabling statute, and procedural fairness. According to Justice Girouard, the standard of review that applies to these three categories is correctness.

[68] The AGC accepts that the applicable standard of review for constitutional questions is correctness. However, the AGC submits that the findings of fact and questions of law concerning the interpretation of the Act and the 2015 By-laws should be reviewed according to the standard of reasonableness. Regarding the issues of procedural fairness, the AGC believes that it is up to the Court to determine whether the procedure that was followed was fair.

(2) Analysis

[69] It is trite law that the applicable standard of review for constitutional questions is correctness (see *Cosgrove v. Canadian Judicial Council*, 2007 FCA 103, [2007] 4 F.C.R. 714 (*Cosgrove*), at paragraph 25, leave to appeal to S.C.C. refused, 32032 (November 29, 2007) [2007] 3 S.C.R. x]; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 (*Dunsmuir*), at paragraph 58).

[70] The standard of reasonableness applies to issues involving the Council’s interpretation of its enabling statute and the 2015 By-laws. This principle was recently confirmed by the Supreme Court of Canada in *Groia v. Law Society of Upper Canada*, 2018 SCC 27, [2018] 1 S.C.R. 772 (*Groia*), at paragraph 46, in which the Supreme Court provided the following clarification:

... decisions of specialized administrative bodies “interpreting [their] own statute or statutes closely connected to [their] function” are entitled to deference from courts, and are thus presumptively reviewed for reasonableness

[71] As noted by Justice Noël, the Council is “a special body with a special purpose” (*Girouard* (2019), at paragraph 26); its decisions are therefore entitled to deference from this Court.

constitutive du Conseil et d’équité procédurale. Selon le juge Girouard, la norme de contrôle applicable aux trois catégories de questions est la norme de la décision correcte.

[68] Pour sa part, le PGC accepte que la norme applicable aux questions constitutionnelles est celle de la décision correcte. Toutefois, pour ce qui est des conclusions de fait et des questions de droit portant sur l’interprétation de la Loi et du Règlement de 2015, il maintient que la norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable. En ce qui a trait aux questions d’équité procédurale, le PGC est d’avis qu’il appartient à la Cour de décider si la procédure qui a été suivie était équitable.

2) Analyse

[69] Il est bien établi que, en ce qui concerne les questions constitutionnelles, la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte (voir *Cosgrove c. Conseil canadien de la magistrature*, 2007 CAF 103, [2007] 4 R.C.F. 714 (*Cosgrove*), au paragraphe 25, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 32032 (29 novembre 2007) [2007] 3 R.C.S. x]; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 (*Dunsmuir*), au paragraphe 58).

[70] Pour les questions d’interprétation par le Conseil de sa loi habilitante et du Règlement de 2015, la norme applicable est celle de la décision raisonnable. Ce principe a récemment été confirmé par la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Groia c. Barreau du Haut-Canada*, 2018 CSC 27, [2018] 1 R.C.S. 772 (*Groia*), au paragraphe 46, où elle a rappelé la précision suivante :

[...] la décision d’un organisme administratif spécialisé qui « interprète sa propre loi constitutive ou une loi étroitement liée à son mandat » commande la déférence des cours de justice et que la norme de contrôle applicable à ces décisions est présumée être celle de la décision raisonnable [...]

[71] Tel que noté par le juge Noël, le Conseil est « un organisme spécial qui a une vocation particulière » (*Girouard* (2019), au paragraphe 26) et il constitue donc un organisme spécialisé dont les décisions commandent la déférence de cette Cour.

[72] Regarding the issues of procedural fairness, both parties cited *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339 (*Khosa*), where Justice Binnie’s explanation at paragraph 43, reads as follows:

Judicial intervention is also authorized where a federal board, commission or other tribunal

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

No standard of review is specified. On the other hand, *Dunsmuir* says that procedural issues (subject to competent legislative override) are to be determined by a court on the basis of a correctness standard of review. Relief in such cases is governed by common law principles, including the withholding of relief when the procedural error is purely technical and occasions no substantial wrong or miscarriage of justice (*Pal*, at para. 9). This is confirmed by s. 18.1(5). It may have been thought that the Federal Court, being a statutory court, required a specific grant of power to “make an order validating the decision” (s. 18.1(5)) where appropriate.

[73] In this case, therefore, the applicable standard of review for issues of procedural fairness is that of correctness, but if the procedural error is “purely technical and occasions no substantial wrong or miscarriage of justice”, the Court will not grant a remedy (*Khosa*, at paragraph 43, citing *Pal v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1993), 1993 CarswellNat 836 (WestlawNext Canada), at paragraph 9 [page 8 of the original Court version, which is available on WestlawNext Canada], 70 F.T.R. 289, 24 Admin. L.R. (2d) 68 (F.C.T.D.)).

B. *Procedural fairness and the Minister’s decision*

[74] Justice Girouard submits that the second Inquiry Committee did not respect the procedural rules established by the Federal Court of Appeal in *Cosgrove*. In that decision, the Federal Court developed five rules that ensure procedural fairness. According to Justice Girouard, the essence of these rules can be summarized as follows:

[72] En ce qui concerne les questions portant sur l’équité procédurale, les deux parties ont cité l’arrêt *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339 (*Khosa*) où l’explication du juge Binnie, au paragraphe 43, se lit comme suit :

L’intervention judiciaire est aussi autorisée dans les cas où l’office fédéral

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;

Aucune norme de contrôle n’est précisée. Par contre, suivant *Dunsmuir*, les questions de procédure (sous réserve d’une dérogation législative valide) doivent être examinées par un tribunal judiciaire selon la norme de la décision correcte. En pareil cas, la prise de mesures est régie par les principes de common law, qui prévoient notamment l’abstention d’accorder réparation si l’erreur procédurale est un vice de forme et n’entraîne aucun dommage important ni déni de justice (*Pal*, par. 9). C’est ce que confirme le par. 18.1(5). On a pu croire que la Cour fédérale, du fait qu’elle tire son origine d’une loi, devait bénéficier d’une attribution de pouvoir spécifique pour « valider la décision » (par. 18.1(5)) le cas échéant.

[73] Ainsi, en l’espèce, la norme de contrôle applicable aux questions portant sur l’équité procédurale est celle de la décision correcte, mais si l’erreur procédurale n’est qu’un « vice de forme et n’entraîne aucun dommage important ni déni de justice », la Cour s’abstiendra d’accorder une réparation (*Khosa*, au paragraphe 43, citant *Pal c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1993] A.C.F. n° 1301 (QL) (1^{re} inst.), au paragraphe 9, [à la page 8 de la version originale de la Cour, disponible sur WestlawNext Canada, 1993 CarswellNat 836]).

B. *L’équité procédurale et la décision de la ministre*

[74] Le juge Girouard maintient que le deuxième Comité d’enquête n’a pas respecté les règles de procédure établies par la Cour d’appel fédérale dans l’affaire *Cosgrove*. Dans cette décision, la Cour fédérale a élaboré cinq règles qui garantissent l’équité procédurale. Selon le juge Girouard, l’essentiel qu’on doit tirer de ces règles se résume comme suit :

- | | |
|--|--|
| <p>1. Rule 1: The judge has the right to be informed of the complainant's allegations and to respond to them;</p> | <p>1. Règle 1 : Le juge a le droit d'être informé des allégations du plaignant et de pouvoir y répondre;</p> |
| <p>2. Rule 2: The inquiry is entrusted in the first instance to a group of judges and lawyers, and their recommendation is reviewed independently by a larger group;</p> | <p>2. Règle 2 : L'enquête est confiée au départ à un groupe de juges et d'avocats et leur recommandation est étudiée de façon indépendante par un groupe élargi;</p> |
| <p>3. Rule 3: The inquiry is guided by the participation of independent counsel;</p> | <p>3. Règle 3 : L'enquête bénéficie de l'intervention de l'avocat indépendant;</p> |
| <p>4. Rule 4: The attorney general is not required to present or prosecute the case against the judge, and has no formal role in the conduct of the inquiry; and</p> | <p>4. Règle 4 : Le procureur général n'est pas tenu de plaider contre le juge et il n'exerce aucun rôle officiel dans la conduite de l'enquête; et</p> |
| <p>5. Rule 5: The outcome of the proceedings is a report to the Minister. The Minister, as the Attorney General of Canada, is obliged and presumed to consider that question in good faith, objectively, independently and in the public interest.</p> | <p>5. Règle 5 : Le résultat de la procédure est un rapport adressé au ministre de la Justice. Le ministre, en sa qualité de procureur général du Canada, est tenu d'étudier cette question de bonne foi, d'une manière objective et impartiale et en tenant compte de l'intérêt public. Il est présumé agir de la sorte.</p> |

[75] Justice Girouard alleges that all of these rules were violated in the matter at bar. He makes the following arguments:

[75] Le juge Girouard prétend que toutes ces règles ont été violées en l'espèce. À cet effet, ses prétentions sont les suivantes :

- | | |
|--|---|
| <p>1. Regarding rule 1, Justice Girouard was unable to appear before the second panel of the Council to address the arguments raised when the second panel examined the report submitted by the second Inquiry Committee, which infringes the <i>audi alteram partem</i> rule.</p> | <p>1. À l'égard de la règle 1, le juge Girouard n'a pas pu se présenter devant le deuxième panel du Conseil pour répondre aux arguments soulevés lorsque ce dernier a procédé à l'examen du rapport soumis par le deuxième Comité d'enquête, ce qui porte atteinte à la règle <i>audi alteram partem</i>;</p> |
| <p>2. Regarding rule 2, the principle of the separation of functions was violated many times, meaning that there was no independent review. For example, (a) Chief Justices Drapeau and Joyal sat as members of the Review Panel following the first request for an inquiry and on the second Inquiry Committee; (b) Chief Justice MacDonald sat as chairperson of the Judicial Conduct Committee following the creation of the Review Panel in response to the first request for an inquiry and</p> | <p>2. À l'égard de la règle 2, il y a eu maints bris de la règle du cloisonnement faisant en sorte qu'il n'y a pas eu d'examen indépendant, notamment : a) les juges en chef Drapeau et Joyal ont siégé comme membres du Comité d'examen lors de la première demande d'enquête ainsi que lors du deuxième Comité d'enquête; b) le juge en chef MacDonald a siégé comme président du Comité sur la conduite des juges lors de la création du Comité d'examen de la première demande d'enquête et a aussi agi</p> |

also acted as chairperson of the second panel of the Council; (c) the Executive Director of the Council participated in the process at several stages; and (d) 13 members of the first panel of the Council sat as members of the second panel of the Council.

3. Regarding rule 3, the function of independent counsel has been abolished, and there is no equivalent now.
4. Regarding rules 4 and 5, in submitting her request for an inquiry, the Minister was seeking to have the decision of the first panel of the Council set aside and to dictate the approach of the second inquiry. The request was motivated by political considerations and was therefore not made in the public interest.

[76] Justice Girouard is also challenging the second Inquiry Committee's decision, specifically the refusal to grant him the opportunity to refer to a compendium during his cross-examination. In his opinion, this decision violated the principles of natural justice.

[77] I will deal with each of these items in the following paragraphs.

- (1) Was Justice Girouard entitled to appear before the second panel of the Council or to be informed of the minority's concerns before the recommendation was made to the Minister?

[78] Justice Girouard argues that he had the right to hear the Council's concerns and that he should have been given an opportunity to address them before the second panel of the Council made its decision. He submits that this follows from the *audi alteram partem* rule, and consequently, procedural fairness was violated, as he was not able to appear before the Council. As a result, the Council could not share its concerns with him, including those regarding the dissenting opinion, and Justice Girouard did not have an opportunity to address them.

comme président du second panel du Conseil; c) le Directeur exécutif du Conseil a participé au processus à plusieurs étapes; et d) 13 membres du premier panel du Conseil ont siégé comme membres du deuxième panel du Conseil;

3. À l'égard de la règle 3, la fonction d'avocat indépendant a été abolie et aucun équivalent n'a été mis en place; et
4. À l'égard des règles 4 & 5, en déposant sa demande d'enquête, la ministre cherchait à écarter la décision du premier panel du Conseil pour dicter l'approche que devrait prendre la deuxième enquête. La demande était motivée par des considérations politiques et n'était donc pas faite dans l'intérêt du public.

[76] Le juge Girouard conteste aussi la décision du deuxième Comité d'enquête quant au refus de lui accorder la possibilité de se référer à un compendium au cours de son contre-interrogatoire. Selon lui, cette décision a contrevenu aux règles de la justice naturelle.

[77] Dans les paragraphes qui suivent, je traiterai de chacun de ces points.

- 1) Le juge Girouard avait-il le droit de comparaître devant le deuxième panel du Conseil ou d'être avisé des préoccupations de la minorité avant que la recommandation à la ministre soit rendue?

[78] Le juge Girouard plaide qu'il avait le droit d'entendre les préoccupations du Conseil et qu'il aurait dû avoir l'occasion d'y répondre avant que le deuxième panel du Conseil rende sa décision. Selon lui, cela découle de la règle *audi alteram partem*, et donc, l'équité procédurale n'a pas été respectée, car il n'a pas pu comparaître devant le Conseil. Ainsi, le Conseil n'a pas pu lui faire part de ses préoccupations, y compris celles concernant la dissidence, et donc le juge Girouard n'a pas eu l'occasion d'y répondre.

[79] I reject this allegation. The Council may establish the procedure that it deems suitable for dealing with a complaint, as long as the procedure is reasonable and complies with the parameters established in the Act. As confirmed by the case law, tribunals are masters of their own procedure and “[i]n the absence of specific rules laid down by statute or regulation, they control their own procedures subject to the proviso that they comply with the rules of fairness and, where they exercise judicial or quasi-judicial functions, the rules of natural justice” (*Prasad v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 1 S.C.R. 560, at page 569, (1989), 57 D.L.R. (4th) 663).

[80] The inquiry was conducted by the second Inquiry Committee, not the Council. The second Inquiry Committee was therefore responsible for hearing the witnesses, including Justice Girouard. In this regard, it is worth noting that the second Inquiry Committee informed Justice Girouard of the allegations that it would be investigating. In the course of the inquiry, Justice Girouard was granted a full opportunity to present evidence and respond to the allegations against him.

[81] The second Inquiry Committee’s report, which contained the Committee’s comments and findings to be examined by the Council, was also shared with Justice Girouard. Justice Girouard had an opportunity to address in writing the comments and findings of the second Inquiry Committee before the second panel of the Council. Indeed, he made lengthy written submissions to the Council in response to the report.

[82] As a result, Justice Girouard had an opportunity to understand the allegations against him and address them at each stage of the process. What Justice Girouard is requesting is in effect permission to attend and participate in the Council’s deliberations. Procedural fairness and the *audi alteram partem* rule do not go that far.

[83] Regarding the concerns of the minority of the second panel of the Council regarding the violation of Justice Girouard’s language rights, this issue was fully

[79] Je rejette cette allégation. Le Conseil peut établir la procédure pour le traitement d’une plainte qu’il juge appropriée et convenable, dans la mesure où la procédure est conforme aux paramètres établis par la Loi et raisonnable. Tel que confirmé par la jurisprudence, les tribunaux sont maîtres de leur procédure et « [e]n l’absence de règles précises établies par loi ou règlement, ils fixent leur propre procédure à la condition de respecter les règles de l’équité et, dans l’exercice de fonctions judiciaires ou quasi judiciaires, de respecter les règles de justice naturelle » (*Prasad c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1989] 1 R.C.S. 560, aux pages 568–569).

[80] C’est le deuxième Comité d’enquête, et non pas le Conseil, qui a mené l’enquête. C’est donc le deuxième Comité d’enquête qui était responsable d’entendre les témoins, incluant le juge Girouard. À cet effet, il est opportun de noter que le deuxième Comité d’enquête a avisé le juge Girouard des allégations sur lesquelles l’enquête serait menée. Au cours du processus d’enquête, le juge Girouard s’est vu accorder la pleine liberté de présenter de la preuve et de répondre aux allégations portées contre lui.

[81] Le Rapport du deuxième Comité d’enquête a aussi été partagé avec le juge Girouard et ce rapport contenait les observations et les conclusions du comité sur lesquelles le Conseil devait se pencher. Devant le deuxième panel du Conseil, le juge Girouard a eu l’occasion d’adresser par écrit les observations et les conclusions du deuxième Comité d’enquête. À cet effet, il a soumis de longues observations écrites au Conseil en réponse au rapport.

[82] Ainsi, le juge Girouard a eu l’occasion de comprendre les allégations portées contre lui et d’y répondre à chaque étape du processus. Ce que le juge Girouard demande n’est ni plus ni moins la permission d’assister et de participer aux délibérations du Conseil. L’équité procédurale et la règle *audi alteram partem* ne vont pas aussi loin.

[83] Quant aux préoccupations de la minorité du deuxième panel du Conseil concernant l’atteinte aux droits linguistiques du juge Girouard, cette question a été

addressed before this Court and, as I will explain later, the dissenting members' concerns were unfounded. The Council therefore had no obligation to hear Justice Girouard on this issue.

- (2) Was the principle of the separation of functions violated?

[84] According to Justice Girouard, the principle of the separation of functions was violated on four occasions, as follows:

1. Chief Justices Drapeau and Joyal were members of the Review Panel and subsequently participated in the second Inquiry Committee;
2. The Chairperson of the Judicial Conduct Committee, Chief Justice MacDonald, allegedly constituted the Review Panel and later chaired the second panel of the Council;
3. The Executive Director of the Council, Mr. Sabourin, participated in several stages of the process; and
4. Thirteen members who sat on the first panel of the Council also sat as members on the second panel of the Council.

[85] I will address each of these concerns in the following paragraphs.

- (a) *The participation of Chief Justices Drapeau and Joyal*

[86] According to Justice Girouard, the most egregious violation of the principle of the separation of functions in this case is the participation of Chief Justices Drapeau and Joyal in the work of the second Inquiry Committee. Both chief justices had previously participated as members of the Review Panel, which dealt with the first request for an inquiry. It was the Review Panel which recommended the first public inquiry into Justice Girouard's conduct.

[87] Justice Girouard submits that the subsequent participation of Chief Justices Drapeau and Joyal as

pleinement adressée devant cette Cour et, tel que je l'expliquerai plus loin, ces préoccupations de la dissidence n'étaient pas fondées. Le Conseil n'avait donc aucune obligation d'entendre le juge Girouard sur cette question.

- 2) La règle du cloisonnement a-t-elle été violée ?

[84] Selon le juge Girouard, il y a quatre instances où le principe du cloisonnement aurait été violé, notamment les suivantes :

1. Les juges en chef Drapeau et Joyal étaient membres du Comité d'examen et ont par la suite participé au deuxième Comité d'enquête;
2. Le président du Comité sur la conduite des juges, soit le juge en chef MacDonald, aurait établi le Comité d'examen et a présidé le deuxième panel du Conseil par la suite;
3. Le Directeur exécutif du Conseil, M^e Sabourin, a participé au processus à plusieurs étapes; et
4. Treize membres siégeant sur le premier panel du Conseil ont également siégé comme membres sur le deuxième panel du Conseil.

[85] Dans les paragraphes qui suivent, j'adresserai chacune de ces préoccupations.

- a) *La participation des juges en chef Drapeau et Joyal*

[86] Selon le juge Girouard, la violation la plus flagrante du principe du cloisonnement dans cette affaire est la participation des juges en chef Drapeau et Joyal aux travaux du deuxième Comité d'enquête. Ces deux juges en chef avaient déjà participé comme membres du Comité d'examen, lequel a traité la première demande d'enquête. C'est le Comité d'examen qui a recommandé que la première enquête publique soit menée à l'égard de la conduite du juge Girouard.

[87] Le juge Girouard maintient que la participation ultérieure des juges en chef Drapeau et Joyal en tant que

members of the second Inquiry Committee was prohibited by paragraph 3(4)(c) of the 2015 By-laws and created a reasonable apprehension of bias. In that regard, Justice Girouard explains that the second Inquiry Committee substantially re-examined the same facts as those that had been studied by the review panel created in response to the first request for an inquiry.

(b) *Paragraph 3(4)(c) of the 2015 By-laws*

[88] The principle of the separation of functions is codified in paragraph 3(4)(c) of the 2015 By-laws:

Canadian Judicial Council Inquiries and Investigations By-laws, 2015, SOR/2015-203

3 ...

Persons not eligible to be members

(4) The following persons are not eligible to be members of the Inquiry Committee:

...

(c) a member of the Judicial Conduct Review Panel who participated in the deliberations to decide whether an Inquiry Committee must be constituted.

[89] Since Chief Justices Drapeau and Joyal were both members of the Review Panel, it is clear that they could not be members of the first Inquiry Committee. However, at issue is rather whether members of a first review panel are automatically disqualified from participating in a second inquiry committee, one that is not constituted following the recommendation of a first review panel, but which deals with a later inquiry concerning the same judge.

[90] In considering this matter, the second Inquiry Committee concluded as follows at paragraph 126 of its reasons for decision on the preliminary motions:

... we are of the opinion that a reasonable interpretation of paragraph 3(4)(c) of the *By-laws* leads to the conclusion that it applies to an Inquiry Committee whose mandate is to investigate issues identified by the Review Panel.

membres du deuxième Comité d'enquête était prohibée par l'alinéa 3(4)c) du Règlement de 2015 et a créé une crainte raisonnable de partialité. À cet effet, le juge Girouard explique que le deuxième Comité d'enquête a réexaminé substantiellement les mêmes faits qui avaient été étudiés par le Comité d'examen créé suite à la première demande d'enquête.

b) *L'alinéa 3(4)c) du Règlement de 2015*

[88] Le principe du cloisonnement est codifié à l'alinéa 3(4)c) du Règlement de 2015 et est libellé comme suit :

Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature sur les enquêtes, 2015, DORS/2015-203

3 [...]

Admissibilité

(4) Ne peuvent être membres du comité d'enquête :

[...]

c) les membres du comité d'examen de la conduite judiciaire qui ont participé aux délibérations sur l'opportunité de constituer un comité d'enquête.

[89] Ainsi, puisque les juges en chef Drapeau et Joyal étaient tous les deux membres du Comité d'examen, il est donc clair qu'ils ne pouvaient être membres du premier Comité d'enquête. Par contre, la question qui se pose est plutôt celle de savoir si les membres d'un premier comité d'examen sont automatiquement disqualifiés pour participer à un second comité d'enquête, lequel n'est pas constitué suite à la recommandation d'un premier comité d'examen, mais lequel traite d'une enquête subséquente concernant le même juge.

[90] En considérant l'affaire, le deuxième Comité d'enquête a conclu comme suit au paragraphe 126 de ses motifs des décisions sur les moyens préliminaires :

[...] nous sommes d'avis qu'une interprétation raisonnable de l'alinéa 3(4)c) du *Règlement* mène à la conclusion qu'il vise un comité d'enquête dont le mandat est de faire enquête sur les questions qui ont été cernées

Therefore, it does not apply at all to the matter at hand, since the request for an inquiry made by the Ministers in June 2016 triggered a new inquiry dealing with issues separate from those that were reviewed by Chief Justice Drapeau and Chief Justice Joyal within the context of the Review Panel which considered the complaint made by the former Chief Justice of the Superior Court of Quebec, the Honourable François Rolland.

[91] In its report to the Minister, the second panel of the Council also considered the argument submitted by Justice Girouard, namely that the participation of Chief Justices Drapeau and Joyal in the Review Panel for the first request for an inquiry disqualified them from participating in the second Inquiry Committee. The second panel of the Council expressed its agreement with the second Inquiry Committee's decision that the chief justices were not disqualified. Paragraphs 30 to 32 of its *Report to the Minister of Justice* [February 20, 2018], read as follows:

.... The *By-Law* provides that a person may not sit on an inquiry committee if they participated in the deliberations of the review panel which deliberated on the necessity of constituting that inquiry committee.

As noted in the Preliminary Ruling, the *by-laws* do not prohibit a member of a review panel from sitting on an inquiry committee relating to matters arising subsequently that are the subject of a fresh and separate allegation of misconduct.

We agree with the Preliminary Ruling. [Emphasis in original.]

[92] Justice Girouard alleges that this excerpt establishes that in referring to “that” inquiry committee rather than “an” inquiry committee, as provided for in the 2015 By-laws, the second panel of the Council misread the 2015 By-laws. Consequently, according to Justice Girouard, the Council misinterpreted paragraph 3(4)(c), which, according to Justice Girouard, stipulates that a member of a review panel cannot participate in any inquiry committee that might be constituted at a later date to examine the conduct of the same judge. As a result, according to Justice Girouard, the Council erred in limiting the scope of the by-laws' provisions to the inquiry committee established following the same review

par le comité d'examen. Il ne trouve donc aucunement application en l'espèce, puisque la demande d'enquête ministérielle de juin 2016 a déclenché une nouvelle enquête portant sur des questions distinctes de celles qui ont été examinées par les juges en chef Drapeau et Joyal dans le cadre des travaux du comité d'examen de la plainte formulée par l'ancien juge en chef de la Cour supérieure du Québec, l'honorable François Rolland.

[91] Dans son rapport à la ministre, le deuxième panel du Conseil a lui aussi adressé l'argument soumis par le juge Girouard, soit celui voulant que la participation des juges en chef Drapeau et Joyal au Comité d'examen de la première demande d'enquête les disqualifiaient pour participer au deuxième Comité d'enquête. Le deuxième panel du Conseil a exprimé son accord avec la décision du deuxième Comité d'enquête, soit celle voulant que les juges en chef n'étaient pas disqualifiés. En effet, aux paragraphes 30 à 32 de son *Rapport à la ministre de la Justice* [20 février 2018], on peut lire ce qui suit :

[...] Le *Règlement administratif* prévoit qu'une personne ne peut être membre d'un comité d'enquête si elle a fait partie du comité d'examen qui a délibéré de l'opportunité de constituer ce comité d'enquête.

Comme il a été souligné dans la décision préliminaire, le *Règlement administratif* n'interdit pas à un membre d'un comité d'examen de faire partie d'un comité d'enquête relativement à des affaires qui sont survenues ultérieurement et qui font l'objet d'une nouvelle allégation d'inconduite distincte.

Nous sommes d'accord avec la décision préliminaire. [Soulignement dans l'original.]

[92] Le juge Girouard prétend que ce passage démontre que le deuxième panel du Conseil a commis une erreur de lecture en référant à « ce » comité d'enquête plutôt qu'à « un » comité d'enquête, tel que prévu dans le Règlement de 2015. Ainsi, selon le juge Girouard, le Conseil aurait mal interprété l'alinéa 3(4)(c) qui, d'après le juge Girouard, prévoit plutôt qu'un membre d'un comité d'examen ne peut participer à tout comité d'enquête qui pourrait être établi par la suite pour étudier la conduite d'un même juge. En conséquence, selon le juge Girouard, le Conseil a commis une erreur en limitant la portée du texte réglementaire au comité d'enquête créé à la suite d'un même comité d'examen. En d'autres mots,

panel. In other words, Justice Girouard alleges that the Council amended the wording by replacing “an Inquiry Committee” with “that Inquiry Committee”.

[93] I am not of the view that the Council misinterpreted the 2015 By-laws. There is no reading error in the second panel of the Council’s reasons, which agreed with the second Inquiry Committee’s reasoning that paragraph 3(4)(c) does not apply when a new inquiry is ordered into the conduct of the same judge. The 2015 By-laws cover only the inquiry committee tasked by the review panel with investigating the issues identified by the review panel. It does not concern any inquiry committees that might be established at a later date to deal with different issues involving the same judge. In my opinion, the second Inquiry Committee’s interpretation, which was adopted by the Council, is reasonable, and even correct. Moreover, I would add that the Council is entitled to a great deal of deference when it comes to interpreting its own by-laws (see *Dunsmuir*, at paragraph 54; *Groia*, at paragraph 46).

[94] In the case at bar, the Review Panel examined the request for an inquiry made by the Chief Justice of the Superior Court of Québec, the Honourable François Rolland, regarding the purchase of drugs. The second Inquiry Committee was the result of the Ministers’ request for an inquiry into the conduct of Justice Girouard when he testified before the first Inquiry Committee, which occurred after the Review Panel had completed its work. The new inquiry therefore concerned a different request for inquiry from the one examined by Chief Justices Drapeau and Joyal as part of the Panel’s work.

[95] In support of his allegation, Justice Girouard cites 2747-3174 *Québec Inc. v. Quebec (Régie des permis d’alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919, (1996), 140 D.L.R. (4th) 577 (*Régie des permis d’alcool*). It is true that, in that case, the Supreme Court of Canada recognized that the possibility that an individual could decide to conduct an inquiry and could then participate in the decision-making process “would cause an informed person to have a reasonable apprehension of bias in a substantial number of cases” (*Régie des permis d’alcool*,

le juge Girouard allègue que le Conseil aurait modifié le texte en remplaçant « un comité d’enquête » par les mots « ce comité d’enquête ».

[93] Je ne suis pas d’avis que le Conseil a mal interprété le Règlement de 2015. Il n’y a pas d’erreur de lecture dans les motifs du deuxième panel du Conseil. Ce dernier exprimait son accord avec le raisonnement du deuxième Comité d’enquête à l’effet que l’alinéa 3(4)c) ne s’applique pas lorsqu’une nouvelle enquête est ordonnée concernant un même juge. Le Règlement de 2015 ne vise que le comité d’enquête ayant reçu le mandat du comité d’examen pour enquêter sur les questions cernées par le comité d’examen. Il ne vise pas tous les comités d’enquête qui pourraient être établis par la suite pour traiter de questions différentes concernant un même juge. À mon avis, l’interprétation du deuxième Comité d’enquête, laquelle a été adoptée par le Conseil, est raisonnable, voire même correcte. De plus, j’ajoute qu’une grande déférence doit être accordée au Conseil quant à l’interprétation de son propre règlement (voir *Dunsmuir*, au paragraphe 54; *Groia*, au paragraphe 46).

[94] En l’espèce, le Comité d’examen a examiné la demande d’enquête formulée par le juge en chef de la Cour supérieure du Québec, l’honorable François Rolland, concernant l’achat de drogues. Le deuxième Comité d’enquête faisait suite à une demande d’enquête des ministres concernant la conduite du juge Girouard lorsqu’il a témoigné devant le premier Comité d’enquête, ce qui est survenu après le travail du Comité d’examen. Ainsi, cette nouvelle enquête portait sur une demande d’enquête distincte de celle examinée par les juges en chef Drapeau et Joyal dans le cadre des travaux du Comité d’examen.

[95] À l’appui de son allégation, le juge Girouard cite la décision 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d’alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919 (*Régie des permis d’alcool*). Dans cette affaire, il est vrai que la Cour suprême du Canada a reconnu que la possibilité qu’un individu puisse décider de tenir une enquête et ensuite participer au processus décisionnel « soulèverait chez la personne bien renseignée une crainte raisonnable de partialité dans un grand nombre de cas » (*Régie des permis d’alcool*, au paragraphe 60). Toutefois, ce

at paragraph 60). However, this is not the case here. The problem identified in *Régie des permis d'alcool* is addressed by paragraph 3(4)(c) of the 2015 By-laws, which prohibits members of a review panel from participating in the inquiry committee established following the review panel's recommendation. As explained in the previous paragraphs, Chief Justices Drapeau and Joyal participated in an inquiry committee that dealt with a different complaint from the one assessed by the Review Panel.

(c) *Does the participation of Chief Justices Drapeau and Joyal give rise to a reasonable apprehension of bias?*

(i) The issue

[96] Justice Girouard maintains that, even if the 2015 By-laws do not prohibit Chief Justices Drapeau and Joyal from participating in the second Inquiry Committee, the comments contained in the report of the Review Panel, of which both chief justices were also members, reveal their bias against Justice Girouard. As such, according to Justice Girouard, the two chief justices were incapable of being impartial in addressing the request for inquiry submitted by the Ministers.

[97] Justice Girouard argues that, at minimum, there is a reasonable apprehension of bias because a fair-minded and reasonable observer would not believe that Chief Justices Drapeau and Joyal were capable of making a fair decision. According to Justice Girouard, this situation breaches the procedural fairness rule set out in paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, S.C. 1960, c. 44, which reads as follows:

Canadian Bill of Rights, S.C. 1960, c. 44

Construction of law

2. Every law of Canada shall, unless it is expressly declared by an Act of the Parliament of Canada that it shall operate notwithstanding the Canadian Bill of Rights, be so construed and applied as not to abrogate, abridge or infringe or to authorize the abrogation, abridgment or infringement of any of the rights or freedoms herein

n'est pas le cas en espèce. La problématique soulevée dans l'arrêt *Régie des permis d'alcool* est adressée par l'alinéa 3(4)c) du Règlement de 2015, lequel interdit aux membres du comité d'examen de participer au comité d'enquête créé suite à la recommandation du comité d'examen. Tel qu'expliqué dans les paragraphes qui précèdent, les juges en chef Drapeau et Joyal ont participé à un comité d'enquête qui traitait d'une plainte distincte de celle évaluée par le Comité d'examen.

(c) *La participation des juges en chef Drapeau et Joyal donne-t-elle lieu à la crainte raisonnable de partialité?*

(i) La problématique

[96] Le juge Girouard maintient que, même si le Règlement de 2015 n'interdit pas la participation des juges en chef Drapeau et Joyal au deuxième Comité d'enquête, les commentaires contenus dans le rapport du Comité d'examen, dont les deux juges en chef faisaient également partie, démontrent leur parti pris à l'encontre du juge Girouard. Ainsi, selon le juge Girouard, les deux juges en chef ne pouvaient donc pas être impartiaux en adressant la demande d'enquête déposée par les ministres.

[97] Au minimum, le juge Girouard soutient qu'il y a crainte raisonnable de partialité puisqu'un observateur sensé et raisonnable ne pourrait croire que les juges en chef Drapeau et Joyal étaient en mesure de rendre une décision juste. Selon le juge Girouard, cette situation porte atteinte à la règle de l'équité procédurale prévue à l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, S.C. 1960, ch. 44, dont le libellé se lit comme suit :

Déclaration canadienne des droits, S.C. 1960, ch. 44

Interprétation de la législation

2. Toute loi du Canada, à moins qu'une loi du Parlement du Canada ne déclare expressément qu'elle s'appliquera nonobstant la Déclaration canadienne des droits, doit s'interpréter et s'appliquer de manière à ne pas supprimer; restreindre ou enfreindre l'un quelconque des droits ou des libertés reconnus et déclarés aux présentes, ni à en

recognized and declared, and in particular, no law of Canada shall be construed or applied so as to

...

(e) deprive a person of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations.

[98] From the start of the second inquiry, Justice Girouard objected to the inclusion of these two chief justices in the second Inquiry Committee. In its decision on the preliminary motions, the second Inquiry Committee rejected the request that Chief Justices Drapeau and Joyal recuse themselves. At paragraphs 127 and 128 of the reasons for the decision on the preliminary motions, the second Inquiry Committee made the following points with regard to the report of the Review Panel on which Chief Justices Drapeau and Joyal sat:

... In its report, the Review Panel made no findings regarding Justice Girouard's credibility; moreover Chief Justice Drapeau and Chief Justice Joyal evidently could not have formed an opinion regarding a conduct that occurred subsequent to the Review Panel's report, which would be obvious to any reasonable and informed observer.

Ultimately, we cannot imagine any such observer would have an apprehension of bias owing to the fact that the *Act* and *By-laws* do not exclude members of a review panel whose work focused on separate allegations from sitting on a review panel that is examining new allegations, even if these new allegations concern the same judge.

[99] Justice Girouard raised a similar objection before the second panel of the Council, which concurred with the decision of the second Inquiry Committee.

[100] In my view, the situation is not as simple as the second Inquiry Committee finds it to be. While it is true that the Ministers' request deals with events that occurred after the report of the Review Panel had been submitted to the Council, the second Inquiry Committee could not completely disregard the factual framework that gave rise to the first inquiry and to the report of the Review Panel. Allow me to explain.

autoriser la suppression, la diminution ou la transgression, et en particulier, nulle loi du Canada ne doit s'interpréter ni s'appliquer comme

[...]

e) privant une personne du droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations.

[98] Dès le début de la deuxième enquête, le juge Girouard s'est opposé à la participation de ces deux juges en chef au deuxième Comité d'enquête. Dans sa décision sur les moyens préliminaires, le deuxième Comité d'enquête a rejeté la demande voulant que les juges en chef Drapeau et Joyal se récuse. Aux paragraphes 127 et 128 des motifs des décisions sur les moyens préliminaires, le deuxième Comité d'enquête apporte les précisions suivantes quant au rapport du Comité d'examen sur lequel les juges en chef Drapeau et Joyal ont siégé :

[...] Le rapport de ce comité d'examen ne fait état d'aucune conclusion quant à la crédibilité du juge Girouard, et les juges en chef Drapeau et Joyal ne peuvent de toute évidence s'être formé une opinion à l'égard d'une conduite subséquente à la remise de ce rapport, et cette réalité serait évidente pour tout observateur raisonnable et renseigné.

En définitive, nous ne pouvons concevoir qu'un tel observateur aurait une crainte de partialité en raison du fait que la *Loi* et le *Règlement* n'excluent pas d'un comité d'enquête sur de nouvelles allégations les membres d'un comité d'examen dont les travaux ont porté sur des allégations distinctes, et ce, même s'il s'agit du même juge.

[99] Le juge Girouard a soulevé une objection similaire devant le deuxième panel du Conseil et ce dernier s'est dit d'accord avec la décision du deuxième Comité d'enquête.

[100] À mon avis, la situation n'est pas aussi simple que l'indique le deuxième Comité d'enquête. Quoiqu'il est vrai que la demande des ministres traite d'événements qui ont eu lieu après que le rapport du Comité d'examen ait été soumis au Conseil, le deuxième Comité d'enquête ne pouvait pas faire complètement abstraction de la trame factuelle ayant donné lieu à la première enquête et au rapport du Comité d'examen. Je m'explique.

[101] What stands out from the Ministers' request for an inquiry is that Justice Girouard tried to mislead the first Inquiry Committee by concealing the truth. Justice Girouard was found to have failed to cooperate and was not forthright in his testimony. In other words, according to the Ministers and the majority of the first Inquiry Committee, Justice Girouard's testimony regarding the video-recorded exchange between himself and Mr. Lamontagne on September 17, 2010, was not truthful.

[102] However, the explanation provided by Justice Girouard to the first Inquiry Committee with regard to the video-recorded exchange is essentially the same one he had previously given to the outside counsel who had investigated the matter before the Panel was constituted. That explanation was the one the Review Panel, including Chief Justices Drapeau and Joyal, had addressed in its report at paragraphs 25 and 26. The Review Panel's comments regarding Justice Girouard's explanation read as follows:

[TRANSLATION] The explanations provided by Justice Girouard to counsel regarding the events of September 17, 2010 are, in the opinion of the Panel's members, very difficult to reconcile with the video images. Without making any definitive determination on the factual debate surrounding the issue, which is not within its purview, the Review Panel is of the view that the recording could lead one to reasonably believe that it captured an illicit transaction between Mr. Girouard and Mr. Lamontagne. A more in-depth examination of this hypothesis and, more generally, of the issue of the purchase, production and consumption of illicit substances by Mr. Girouard is needed.

Justice Girouard's explanations with respect to the video images raise doubts as to his credibility. The tenor of these explanations is troubling, given the concerns raised by the police investigators' interpretation, namely, that it was a purchase of an illicit substance. To the extent that it could be proved that Justice Girouard had tried to mislead the Canadian Judicial Council, in response to requests for comments with regard to his conduct, this could, in itself, amount to serious misconduct with respect to the integrity that is required of all judges. This calls for an Inquiry Committee to look into the matter.

Canadian Judicial Council, *Report of the Review Panel* (February 6, 2014), applicant's record, Vol. 2, at pages 209–210 (*Report of the Review Panel*).

[101] Ce que l'on retient de la demande d'enquête des ministres est que le juge Girouard tentait d'induire le premier Comité d'enquête en erreur en dissimulant la vérité. Le juge Girouard a fait défaut de collaborer et de témoigner franchement. En d'autres mots, selon les ministres et la majorité du premier Comité d'enquête, le témoignage du juge Girouard portant sur l'échange capté par enregistrement vidéo entre lui et M. Lamontagne le 17 septembre 2010 n'était pas véridique.

[102] Par contre, l'explication que le juge Girouard avait donnée au premier Comité d'enquête concernant l'échange capté sur vidéo est sensiblement la même qu'il avait préalablement livré devant l'avocat externe, qui lui, avait enquêté avant la création du Comité d'examen. Cette explication est celle que le Comité d'examen, incluant les juges en chef Drapeau et Joyal, a adressée dans son rapport aux paragraphes 25 et 26. Les commentaires du Comité d'examen concernant l'explication du juge Girouard se lisent comme suit :

Les explications données par le juge Girouard à l'avocat concernant les événements du 17 septembre 2010 sont, de l'avis des membres du Comité, très difficiles à concilier avec les images vidéographiques. Sans trancher définitivement le débat factuel entourant la question, ce qui n'est pas de son ressort, le Comité d'examen est d'avis que l'enregistrement peut amener raisonnablement à croire qu'elle capture une transaction illicite entre M^e Girouard et M. Lamontagne. Un examen plus approfondi de cette hypothèse et, de façon plus générale, de la question de l'achat, de la production et de la consommation de substances illicites par M^e Girouard s'impose.

Les explications du juge Girouard portant sur les images vidéographiques soulèvent un doute quant à sa crédibilité. La teneur de ces explications est troublante, compte tenu des préoccupations que soulève l'interprétation qu'en ont fait les enquêteurs policiers, à savoir qu'il s'agirait d'un achat de substance illicite. Dans la mesure où il serait avéré que le juge Girouard aurait tenté d'induire en erreur le Conseil canadien de la magistrature, en réponse à des demandes de commentaires au sujet de sa conduite, cela pourrait constituer, en soi, une inconduite grave au chapitre de l'intégrité requise de tous les juges. Cela mériterait qu'un Comité d'enquête se penche sur la question.

Conseil canadien de la magistrature, *Rapport du Comité d'examen* (6 février 2014), dossier du demandeur, vol. 2, aux pages 209–210 (*Rapport du Comité d'examen*).

[103] It appears from these excerpts that the Review Panel, of which Chief Justices Drapeau and Joyal were part, was of the view that:

1. Justice Girouard’s explanations were [TRANSLATION] “very difficult to reconcile with the video images”;
2. Justice Girouard’s explanations of the video images [TRANSLATION] “raise doubts as to his credibility”; and
3. To the extent that, in his response to requests for comments, Justice Girouard attempted to mislead the Council, this could, in itself, amount to serious misconduct.

[104] In view of these statements, the question then becomes whether there is a reasonable apprehension of bias based on the fact that members of the Review Panel, who had expressed these points of view, subsequently sat on the second Inquiry Committee that was to consider essentially the same explanations in order to determine whether Justice Girouard had attempted to mislead the first Inquiry Committee.

(ii) Case law

[105] The applicable test for determining whether there is a reasonable apprehension of bias was set out by the Supreme Court of Canada in *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board*, [1978] 1 S.C.R. 369, at page 394, (1976), 68 D.L.R. (3d) 716 (Justice de Grandpré), wherein it states:

... the apprehension of bias must be a reasonable one, held by reasonable and right-minded persons, applying themselves to the question and obtaining thereon the required information. ... [the] test is “what would an informed person, viewing the matter realistically and practically—and having thought the matter through—conclude. Would he think that it is more likely than not that [the decision-maker], whether consciously or unconsciously, would not decide fairly?”

[106] This test was more recently reiterated in *Yukon Francophone School Board, Education Area #23 v.*

[103] Il appert de ces extraits que le Comité d’examen, dont les juges en chef Drapeau et Joyal faisaient partie, était de l’avis suivant :

1. Les explications du juge Girouard étaient « très difficiles à concilier avec les images vidéographiques »;
2. Les explications du juge Girouard portant sur les images vidéographiques « soulèvent un doute quant à sa crédibilité »; et
3. Dans la mesure où, par sa réponse aux demandes de commentaire, le juge Girouard aurait tenté d’induire le Conseil en erreur, cela « pourrait constituer en soit une inconduite grave ».

[104] À la lumière de ces énoncés, la question que l’on doit se poser est celle de savoir s’il y a crainte raisonnable de partialité du fait que des membres du Comité d’examen, lesquels ont exprimé ces points de vue, ont ensuite siégé sur le deuxième Comité d’enquête qui devait prendre sensiblement les mêmes explications en compte pour décider si le juge Girouard a tenté d’induire le premier Comité d’enquête en erreur.

(ii) La jurisprudence

[105] Le critère applicable pour déterminer s’il y a crainte raisonnable de partialité a été énoncé par la Cour suprême du Canada dans l’affaire *Committee for Justice and Liberty c. L’Office national de l’énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369, à la page 394 (juge de Grandpré) où l’on peut lire ce qui suit :

[...] la crainte de partialité doit être raisonnable et le fait d’une personne sensée et raisonnable qui se poserait elle-même la question et prendrait les renseignements nécessaires à ce sujet. [...] ce critère consiste à se demander « à quelle conclusion en arriverait une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique. Croirait-elle que, selon toute vraisemblance, [le décideur], consciemment ou non, ne rendra pas une décision juste ? »

[106] Ce test a plus récemment été réitéré dans l’arrêt *Commission scolaire francophone du Yukon, district*

Yukon (Attorney General), 2015 SCC 25, [2015] 2 S.C.R. 282, at paragraph 20.

[107] Judicial impartiality is presumed, and the burden is on the party alleging the bias to establish that the judge must be disqualified (*Wewaykum Indian Band v. Canada*, 2003 SCC 45, [2003] 2 S.C.R. 259 (*Wewaykum*), at paragraph 59).

[108] A court's inquiry will depend on the specific facts of each case and be conducted in light of the entire context (*Wewaykum*, at paragraph 77).

(iii) Is there a reasonable apprehension of bias?

[109] I acknowledge that certain portions of the report of the Review Panel, particularly those cited above, may be perceived as being problematic. However, upon reviewing them in their context, I am of the view that they do not give rise to a reasonable apprehension of bias. As the Review Panel explains at paragraph 8 of its report, its mandate was to [TRANSLATION] “gather information and to decide, in light of this information, what is to be done, in accordance with the provisions of the *Act*, the *By-laws* and the *Procedures*”. Its mandate was not to decide evidentiary questions.

[110] In its report, after noting that the recording may have captured an illicit transaction, the Review Panel pointed out that it had not sought to make [TRANSLATION] “any definitive determination on the factual debate on the issue, which is not within its purview” (*Report of the Panel*, at paragraph 25). Similarly, after stating that the explanations provided to counsel by Justice Girouard [TRANSLATION] “raise doubts as to his credibility”, the Review Panel added that these were only preliminary comments and that an inquiry committee should look into the matter given that “this could in itself, amount to serious misconduct” (emphasis added) (*Report of the Review Panel*, at paragraph 26). In addition, it is important not to lose sight of the fact that the Review Panel was dealing with a very different issue than the one dealt with by the second Inquiry Committee. While the first involved an allegation of an illicit drug transaction, the

scolaire #23 c. Yukon (Procureure générale), 2015 CSC 25, [2015] 2 R.C.S. 282, au paragraphe 20.

[107] L'existence de l'impartialité judiciaire se présume et c'est à la partie qui soulève la partialité d'un juge qui a le fardeau d'établir qu'il devrait se récuser (*Bande indienne Wewaykum c. Canada*, 2003 CSC 45, [2003] 2 R.C.S. 259 (*Wewaykum*), au paragraphe 59).

[108] L'analyse que doit faire la cour dépend des faits propres de chaque affaire eu égard à l'ensemble du contexte (*Wewaykum*, au paragraphe 77).

(iii) Est-ce qu'il y a une crainte raisonnable de partialité?

[109] Je reconnais que certaines portions du rapport du Comité d'examen, notamment celles citées plus haut, peuvent être perçues comme étant problématiques. Par contre, en examinant ces propos dans leur contexte, je suis d'avis qu'ils ne donnent pas lieu à une crainte raisonnable de partialité. Tel que l'explique le Comité d'examen au paragraphe 8 de son rapport, son mandat était de « recueillir de l'information et de décider, à la lumière de cette information, de la suite à donner, conformément aux dispositions de la *Loi*, du *Règlement* et des *Procédures* ». Son mandat n'était pas de trancher des questions de preuve.

[110] Dans son rapport, après avoir noté que l'enregistrement pourrait avoir capturé une transaction illicite, le Comité d'examen a précisé qu'il ne cherchait pas à « trancher définitivement le débat factuel entourant la question, ce qui n'est pas de son ressort » (*Rapport du Comité d'examen*, au paragraphe 25). De façon similaire, après avoir indiqué que les explications données à l'avocat par le juge Girouard « soulèvent un doute quant à sa crédibilité », le Comité d'examen a ajouté que ce ne sont que des commentaires préliminaires et qu'un comité d'enquête devait se pencher sur la question puisque « cela pourrait constituer en soi, une inconduite grave » (je souligne) (*Rapport du Comité d'examen*, au paragraphe 26). De plus, il est important de ne pas perdre de vue que le Comité d'examen traitait d'une question très différente de celle traitée par le deuxième Comité d'enquête; alors que le premier traitait d'une allégation

second involved the judge's conduct before an inquiry committee.

[111] Thus, when considered within the entire context, it appears that the Review Panel was simply raising concerns about an explanation that Justice Girouard had given. These concerns were ones that were later considered and adjudicated by the first Inquiry Committee.

[112] I note that the mandate of the Review Panel is limited to gathering information and determining whether or not to recommend constituting an inquiry committee. Its role is not to make a decision on the merits of the complaint or request for an inquiry.

[113] According to the case law, the fact that a judge may have commented on a matter at another point in the proceedings does not necessarily disqualify the judge from sitting in a later stage of the proceedings in the same matter. One must rather consider whether the judge has demonstrated a predisposition or prejudged the matter.

[114] In *Lac La Ronge Indian Band v. Canada*, 2015 FCA 154, 474 N.R. 283, the tribunal had decided to bifurcate the claim into two phases: one to examine the issue of validity and the other to consider compensation. In that case, the applicants argued that the observations of one of the tribunal's members during the first phase had given rise to a reasonable apprehension of bias during the subsequent phase. They contended that the member's comments on the issue of compensation, which were included in the reasons given for the determination made in the first phase, showed that he had prejudged the issue to be decided in the second phase. The Federal Court of Appeal opined, at paragraph 43, that there was no reasonable apprehension of bias, and stated as follows:

... The Tribunal expressly recognized that the question of loss was not relevant to the first phase of the proceedings and the issue could not be prejudged. These comments are accurate and indicate that Whalen J. has not already determined the applicants' entitlement to compensation. A reasonable person, one who has read the decision and is aware of the nature of the proceedings, including the

de transaction illicite de drogue, le deuxième traitait de la conduite du juge devant un comité d'enquête.

[111] Ainsi, lorsque considéré dans l'ensemble du contexte, il appert que le Comité d'examen ne faisait que soulever des préoccupations quant à une explication que le juge Girouard avait donnée. Ces préoccupations sont celles qui, par la suite, ont été considérées et adjugées par le premier Comité d'enquête.

[112] Je rappelle que le mandat du Comité d'examen se limite à recueillir de l'information et de recommander ou non la constitution d'un comité d'enquête. Son rôle n'est pas de rendre une décision sur le fond de la plainte ou de la demande d'enquête.

[113] Selon la jurisprudence, le fait qu'un juge aurait commenté une affaire à un autre stage des procédures ne le disqualifie pas nécessairement pour siéger à une étape subséquente de la même affaire. On doit plutôt considérer si le juge a démontré une prédisposition ou a préjugé l'affaire.

[114] Dans l'affaire *Première nation de Lac La Ronge c. Canada*, 2015 CAF 154, le tribunal avait décidé de disjoindre la revendication en deux phases : l'une pour l'examen de la question de la validité et l'autre pour l'indemnisation. Dans cette affaire, les demanderesses soutenaient que les observations d'un membre du tribunal lors de la première phase avaient donné lieu à une crainte raisonnable de partialité lors de la phase subséquente. Elles soutenaient que les commentaires du membre sur la question de l'indemnisation, lesquels étaient contenus dans ses motifs rendus en règlement de la première phase, démontraient qu'il avait préjugé la question à être décidée lors de la deuxième phase. La Cour d'appel fédérale a déclaré, au paragraphe 43, qu'il n'y avait pas de crainte raisonnable de partialité, concluant ce qui suit :

[...] Le Tribunal a expressément reconnu que la question de la perte n'était pas pertinente quant à la première phase de l'instance, et qu'il ne fallait pas en préjuger. Ces observations sont exactes et il en ressort que le juge Whalen n'a pas déjà décidé du droit des demanderesses à l'indemnisation. La personne raisonnable, qui a lu la décision et est au courant de la nature de l'instance, y compris de

bifurcation order, would not conclude that Whalen J. would approach the second phase of the claim other than with a fair and an open mind.

[115] In that case, the Federal Court of Appeal further added that the tribunal's comments on the question of compensation were reasonable and that, to the extent that those observations were relevant, the applicants would have an opportunity to challenge them at the second phase of the proceeding.

[116] The same may be said of the comments of the Review Panel in this case. The comments dealing with the fact that Justice Girouard's explanation was very difficult to reconcile with the video images were of a preliminary nature, made with the knowledge that Justice Girouard would have an opportunity to address the concerns raised. Indeed, the Review Panel was dealing with a preliminary step of the process prior to Justice Girouard's testimony, before any decision on the merits was made. In addition, the comments in question were made in the context of a separate matter. Thus, in my view, the Review Panel's remarks do not give rise to a reasonable apprehension of bias when considered in their context and not in an isolated fashion. There is nothing to suggest that Chief Justices Drapeau and Joyal did not have open minds or would not act in an impartial manner with respect to the allegations contained in the Minister's request dated June 14, 2016.

(d) *Chief Justice MacDonald's role*

[117] Justice Girouard maintains that Chief Justice MacDonald's role in the Council's actions with regard to the two requests for inquiry breached the separation of functions rule. Chief Justice MacDonald, as Chairperson of the Judicial Conduct Committee, established the Review Panel to examine the first request for inquiry and later chaired the deliberations of the Council's second panel.

[118] Upon reading the record, it is apparent that the Review Panel had been established by the late Chief Justice Blanchard prior to his death, and not by Chief Justice MacDonald, who replaced him. In any event, operating on the premise that it was Chief Justice

l'ordonnance de disjonction, ne conclurait pas que le juge Whalen aborderait la deuxième phase de la revendication autrement que l'esprit ouvert et avec équité.

[115] Dans cette affaire, la Cour d'appel fédérale a également ajouté que les commentaires du tribunal sur la question de l'indemnisation étaient raisonnables et que si les constatations exprimées étaient pertinentes, les demanderesse auraient l'occasion de les attaquer lors de la deuxième étape du processus.

[116] Il en est de même pour les commentaires du Comité d'examen dans la présente affaire. Ces commentaires à l'effet que l'explication du juge Girouard était très difficile à concilier avec les images vidéo étaient préliminaires sachant que le juge Girouard aurait l'occasion d'adresser les préoccupations soulevées. En effet, le processus devant le Comité d'examen n'était qu'une étape préalable au témoignage du juge Girouard, et ce, avant qu'une décision sur le fond soit prise. De plus, ces commentaires ont été faits au cours d'une affaire distincte. Ainsi, à mon avis, les propos du Comité d'examen ne donnent pas lieu à une crainte raisonnable de partialité lorsque considérés dans leur contexte et non de façon isolée. Rien ne laisse entendre que les juges en chef Drapeau et Joyal n'avaient pas un esprit ouvert et n'agiraient pas de manière impartiale concernant les allégations relevant de la demande ministérielle du 14 juin 2016.

d) *Le rôle du juge en chef MacDonald*

[117] Le juge Girouard maintient que le rôle joué par le juge en chef MacDonald dans les démarches du Conseil concernant les deux demandes d'enquête a violé la règle du cloisonnement. Le juge en chef MacDonald, à titre de président du Comité sur la conduite des juges, a constitué le Comité d'examen pour étudier la première demande d'enquête et a, par après, présidé les délibérations du second panel du Conseil.

[118] À la lecture du dossier, il ressort que le Comité d'examen a été constitué par le regretté juge en chef Blanchard avant son décès et non pas par le juge en chef MacDonald, qui lui, l'a remplacé. Quoiqu'il en soit, tenant pour acquis que c'est le juge en chef MacDonald

MacDonald who had established the Review Panel, he did not make any determination on the merits of the matter to be determined by the second panel of the Council. He merely decided that the request for inquiry submitted by Chief Justice Rolland, regarding the possibility that Justice Girouard had purchased drugs from a drug trafficker, ought to be studied by a review panel. The issue upon which he had to make a determination as a member of the second panel of the Council was a different one altogether. Thus, I reject Justice Girouard's premise, for essentially the same reasons as those expressed in my analysis of Chief Justices Drapeau and Joyal's participation in the second Inquiry Committee.

(e) *The Executive Director's participation*

[119] Justice Girouard contends that the participation of the Executive Director at every stage of the process amounts to a breach of the separation of functions rule.

[120] I see no merit to this argument. The Executive Director is responsible solely for the administration of the complaints process. His role is limited to receiving the complaint and reviewing it to determine whether the complaint meets the following criteria:

1. It involves one or more federally-appointed judges;
2. It is not clearly irrational; or
3. It is not an obvious abuse of the complaints process.

[121] The Executive Director does not assess any evidence at this stage of the process. If the complaint is well founded in light of these three criteria, it is referred to the Chairperson of the Judicial Conduct Committee. Although the Executive Director does carry out administrative duties at various stages of the complaints process, he or she plays no decision-making role in the inquiry at any of those stages.

qui a constitué le Comité d'examen, il ne s'est pas prononcé sur le fond de la question qui devait être tranchée par le deuxième panel du Conseil. Il aurait tout simplement décidé que la demande d'enquête formulée par le juge en chef Rolland, concernant la possibilité que le juge Girouard ait acheté des drogues d'un trafiquant, devait être étudiée par un comité d'examen. La question qu'il devait décider lors du deuxième panel du Conseil en était une tout autre. Ainsi, je rejette la thèse du juge Girouard, et ce, sensiblement pour les mêmes motifs exprimés dans mon analyse quant à la participation des juges en chef Drapeau et Joyal au deuxième Comité d'enquête.

e) *La participation du Directeur exécutif*

[119] Le juge Girouard affirme que la participation du Directeur exécutif à chaque étape du processus constitue un bris de la règle du cloisonnement.

[120] Je ne vois aucun mérite à cet argument. Le Directeur exécutif est responsable uniquement de l'administration du processus de traitement des plaintes. Son rôle se limite à recevoir la plainte et à l'examiner pour déterminer si la plainte répond aux critères suivants :

1. Elle concerne un ou plusieurs juges de nomination fédérale;
2. Elle est nettement irrationnelle; ou
3. Elle constitue un abus manifeste de la procédure relative aux plaintes.

[121] Le Directeur exécutif n'évalue aucune preuve à cette étape du processus. Si la plainte est bien fondée à la lumière de ces trois critères, elle est envoyée au président du Comité de conduite des juges. Même si le Directeur exécute des tâches administratives au cours des diverses étapes du traitement de la plainte, il ne joue pas un rôle décisionnel concernant l'enquête à ces étapes.

(f) *Thirteen members of the Council participated in the first and second panels of the Council*

[122] Justice Girouard asserts that 13 Council members participated in both panels of the Council, namely, the one that dealt with Chief Justice Rolland's request for an inquiry and the one that dealt with the Ministers' request for an inquiry. In Justice Girouard's view, their participation in both panels of the Council amounts to a breach of the separation of functions rule.

[123] In my view, there is no merit to this complaint. There is nothing that would prevent a member of the Council from dealing with more than one request for an inquiry involving the same judge. In fact, given that the *quorum* for Council meetings is 17 members, it would be practically impossible to hold a second meeting with a quorum constituted of different chief justices. It would take several years for a sufficient change in the composition of the Council to occur, in order to have 17 different chief justices in place to make up that *quorum*. In any event, the same aforementioned rationale regarding the distinction between the first and second inquiries suffices to reject this allegation.

(3) Did the removal of the independent counsel function compromise Justice Girouard's rights?

[124] Justice Girouard argues that, on an institutional level, the Council's by-laws infringe the security of tenure of judges, as they provide no guarantee of impartiality. According to Justice Girouard, a breach of procedural fairness arises from the fact that the 2015 By-laws do not provide for the appointment of an independent counsel. He notes that this function existed under the 2002 By-laws, but that it was not included in the 2015 reforms. In support, Justice Girouard cites the Federal Court of Appeal's decision in *Cosgrove* to argue that the intervention of independent counsel should be part of the rules to ensure procedural fairness.

[125] In my view, the absence of an independent counsel is not problematic in the least. The *Cosgrove* decision

f) *Treize des membres du Conseil ont participé au premier et deuxième panel du Conseil*

[122] Le juge Girouard affirme que 13 membres du Conseil ont participé aux deux panels du Conseil, soit celui qui a traité la demande d'enquête du juge en chef Rolland et celui qui traité la demande d'enquête des ministres. Cette participation aux deux panels du Conseil constitue, selon le juge Girouard, une violation de la règle du cloisonnement.

[123] À mon avis, il n'y a aucun fondement à cette plainte. Rien n'empêche un membre du Conseil de traiter de plus d'une demande d'enquête concernant un même juge. En fait, puisque le *quorum* pour une réunion du Conseil est de 17 membres, il serait pratiquement impossible de tenir une deuxième réunion avec un quorum constitué de juges en chef différents. Il faudrait plusieurs années avant qu'un changement suffisant dans la constitution du Conseil ait lieu, de sorte que 17 juges en chefs différents soient en place pour constituer ce *quorum*. Quoi qu'il en soit, le même raisonnement présenté ci-haut concernant la distinction entre la première et deuxième enquête suffit pour rejeter cette allégation.

3) Le retrait de l'avocat indépendant a-t-il compromis les droits du juge Girouard?

[124] Le juge Girouard soutient que, sur le plan institutionnel, les règlements administratifs du Conseil portent atteinte à l'inamovibilité des juges, car ils n'offrent aucune garantie d'impartialité. Selon le juge Girouard, il y a eu atteinte à l'équité procédurale en raison du fait que le Règlement de 2015 ne prévoit pas la nomination d'un avocat indépendant. Il souligne que cette fonction existait sous le Règlement de 2002, mais qu'elle n'a pas été reprise dans la réforme de 2015. À l'appui, le juge Girouard cite la décision de la Cour d'appel fédérale dans *Cosgrove* voulant que l'intervention de l'avocat indépendant fasse partie des règles qui garantissent l'équité procédurale.

[125] À mon avis, l'absence d'un avocat indépendant n'est aucunement problématique. L'affaire *Cosgrove*

dealt with the constitutionality of subsection 63(1) of the Act with regard to provincial attorneys generals. In *Cosgrove*, the appellant argued that judicial independence did not permit a provincial attorney general from filing a request for an inquiry with the Council with regard to a federally-appointed judge. In its finding that there was no breach of procedural fairness, the Federal Court of Appeal identified five aspects of the inquiry process that, taken as a whole, show that an inquiry, once initiated, is fair. These factors, which include independent counsel, are summarized above at paragraph 74.

[126] There is nothing in *Cosgrove* to suggest that the presence of an independent counsel was deemed necessary to upholding procedural fairness. The Federal Court of Appeal simply took the view that the presence of such counsel was one factor among others that ensured the procedural fairness of the inquiry.

[127] The issue raised by Justice Girouard was considered and rejected by the second Inquiry Committee. At paragraphs 143 and 144 of its reasons for decision on the preliminary motions, the second Inquiry Committee stated that:

... the existing procedure bears some similarities with the procedure established in Quebec under the *Courts of Justice Act*, which provides, at section 281, that the *Conseil de la magistrature du Québec* may retain the services of an advocate to assist the committee in the conduct of its inquiry.

And that:

In *Therrien*, the Supreme Court of Canada confirmed that such a model, in which counsel responsible for presenting the case acts under the direction of the inquiry committee, does not give rise to any reasonable apprehension of bias.

[128] However, Justice Girouard fails to identify any error in the Committee's detailed analysis on this point. In my view, the removal of the independent counsel function from the process implemented in 2015 does not infringe upon the principles of judicial independence, fundamental justice or procedural fairness.

traite de la constitutionnalité du paragraphe 63(1) de la Loi au regard des procureurs généraux des provinces. Dans l'arrêt *Cosgrove*, l'appelant prétendait que l'indépendance judiciaire d'un juge ne permettait pas à un procureur général d'une province de faire une demande d'enquête au Conseil concernant un juge de nomination fédérale. En jugeant qu'il n'y avait pas d'atteinte à l'équité procédurale, la Cour d'appel fédérale a identifié cinq aspects de la procédure d'enquête qui, considérés dans leur ensemble, démontrent que toute enquête, une fois entamée, est équitable. Ces facteurs, qui incluent l'avocat indépendant, sont résumés plus haut au paragraphe 74.

[126] Rien dans l'affaire *Cosgrove* ne laisse entendre que la présence d'un avocat indépendant a été jugée nécessaire au maintien de l'équité procédurale. La Cour d'appel fédérale était simplement d'avis que la présence d'un tel avocat est un facteur parmi d'autres permettant d'assurer l'équité procédurale de l'enquête.

[127] La question soulevée par le juge Girouard a été considérée et rejetée par le deuxième Comité d'enquête. Aux paragraphes 143 et 144 de ses motifs des décisions sur les moyens préliminaires le deuxième Comité d'enquête indique que :

[...] la procédure maintenant en place présente certaines similitudes avec la procédure établie au Québec en vertu de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, qui prévoit à l'article 281 que le Conseil de la magistrature du Québec peut retenir les services d'un avocat pour assister le comité d'enquête.

Et que :

[...] la Cour suprême du Canada a confirmé dans l'arrêt *Therrien* que ce modèle, selon lequel l'avocat chargé de présenter l'affaire agit sous la gouverne du comité d'enquête, ne soulève aucune crainte raisonnable de partialité.

[128] Le juge Girouard n'identifie toutefois aucune erreur dans l'analyse détaillée du Comité sur ce point. À mon avis, le retrait de l'avocat indépendant dans la procédure mise en place en 2015 n'enfreint pas les principes d'indépendance judiciaire, de justice fondamentale ou d'équité procédurale.

[129] In this case, as in *Therrien*, in the absence of an independent counsel, the second Inquiry Committee availed itself of the option to retain the services of counsel. The counsel retained acted under the direction of the committee, while remaining bound by their obligation to preserve their professional independence (*Code of Ethics of Advocates*, CQLR, c. B-1, r. 3.1, section 13). The first guiding principle of the mandate of the counsel retained required that “the hearing on the merits of the matter is part of an inquiry dedicated to the search for truth and conducted in accordance with procedural fairness” (Inquiry Committee of the Canadian Judicial Council Regarding the Conduct of the Honourable Michel Girouard, J.S.C., *Directions to Counsel* (March 17, 2017), at paragraph 10). This principle is consistent with the inquisitorial, rather than adversarial, role played by the Inquiry Committee and the Council. Thus, when counsel for the second Inquiry Committee were examining and cross-examining witnesses, they were not acting as prosecutors, but were rather “providing the committee with help and assistance in carrying out the mandate assigned to it by the statute” (*Therrien*, at paragraph 103).

[130] Furthermore, there is nothing in this case to suggest that, had independent counsel been appointed, the interests of Justice Girouard would have been better represented. In this regard, it is worth noting that Justice Girouard had access to his own counsel to represent him in this matter.

[131] For all these reasons, I am not of the view that the removal of the independent counsel function infringed on Justice Girouard’s procedural fairness rights.

(4) Ministers’ request

[132] The second inquiry was undertaken further to the Ministers’ request. Subsection 63(1) of the Act provides that “[t]he 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 or of the Tax Court of Canada should be removed from office for any of the reasons set out in paragraphs 65(2)(a) to (d)”.

[129] Dans la présente affaire, tout comme dans l’arrêt *Therrien*, en l’absence d’un avocat indépendant, le deuxième Comité d’enquête s’est prévalu de l’option de retenir les services d’avocats. Ces derniers agissaient sous la gouverne du comité, tout en demeurant soumis à leur obligation de préserver leur indépendance professionnelle (*Code de déontologie des avocats*, RLRQ, ch. B-1, règle 3.1, article 13). La première balise du mandat de ces avocats exigeait que « l’audience sur le fond s’inscrit dans le cadre d’une enquête vouée à la recherche de la vérité et menée dans le respect de l’équité procédurale » (Comité d’enquête du Conseil canadien de la magistrature relativement à la conduite de l’honorable Michel Girouard, J.C.S., *Directives aux avocats* (17 mars 2017), au paragraphe 10). Ce principe est conforme au rôle inquisitoire plutôt qu’accusatoire que jouent le Comité d’enquête et le Conseil. Ainsi, lorsque les avocats retenus par le deuxième Comité d’enquête interrogeaient et contre-interrogeaient les témoins, ils n’agissaient pas comme un poursuivant, mais fournissaient plutôt « une aide et [une] assistance au comité dans l’accomplissement du mandat qui lui était confié par la loi » (*Therrien*, au paragraphe 103).

[130] De plus, rien dans la présente affaire ne laisse entendre que, s’il y avait eu nomination d’un avocat indépendant, les intérêts du juge Girouard auraient été mieux représentés. À cet égard, il est important de signaler que le juge Girouard avait accès à ses propres avocats pour le représenter dans cette affaire.

[131] Pour toutes ces raisons, je ne suis pas d’avis que le retrait de l’avocat indépendant a porté atteinte aux droits du juge Girouard à l’équité procédurale.

4) Demande des ministres

[132] La deuxième enquête a été entreprise suite à une demande des ministres. Le paragraphe 63(1) de la Loi prévoit que : « 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) ».

[133] The letter issued by the Ministers requested that an inquiry be held with regard to Justice Girouard. It was received by the Council on June 14, 2016. In that letter, the Ministers expressed their concern regarding the findings of the majority of the first Inquiry Committee to the effect that Justice Girouard had committed misconduct during the first inquiry.

[134] Thus, the letter requested, “pursuant to subsection 63(1) of the *Judges Act*, that an inquiry be held into the findings of the majority of the Inquiry Committee that prompted it to recommend Justice Girouard’s removal from office”. Following receipt of the letter, the Council constituted the second Inquiry Committee. On December 23, 2016, under subsections 5(1) and 5(2) of the 2015 By-laws, the second Inquiry Committee sent Justice Girouard a notice of allegation containing two allegations detailing the elements that were the subject of the inquiry. The notice of allegation was later amended on May 17, 2017, to include the four allegations that appear in paragraph 22 above.

[135] Only the first allegation is relevant to this application, given that it was this one that the Council concurred with and on which the recommendation to remove Justice Girouard from office was based. That allegation reads as follows:

Justice Girouard has become incapacitated from the due execution of the office of judge by reason of having been guilty of misconduct and having failed in the due execution of the office of judge (paragraphs 65(2)(b) and (c) of the *Judges Act*) during the inquiry held by the First Committee, particulars of which are as follows: a) Justice Girouard failed to cooperate with transparency and forthrightness in the First Committee’s inquiry; b) Justice Girouard failed to testify with transparency and integrity during the First Committee’s inquiry; c) Justice Girouard attempted to mislead the First Committee by concealing the truth.

[136] This first allegation was later amended to specify that the misconduct that was the subject of the inquiry was “more fully set out in the findings of the majority reproduced at paragraphs 223 to 242” of the report of the first Inquiry Committee. Paragraphs 223 to 242 of the report of the first Inquiry Committee document the

[133] La lettre émise par les ministres demandait la tenue d’une enquête concernant le juge Girouard. Elle a été reçue par le Conseil le 14 juin 2016. Dans cette lettre, les ministres se disaient préoccupés par les conclusions de la majorité du premier Comité d’enquête à l’effet que le juge Girouard avait fait preuve d’inconduite au cours de la première enquête.

[134] La lettre demandait donc « la tenue d’une enquête en vertu du paragraphe 63(1) de la *Loi sur les juges* relativement aux conclusions de la majorité du Comité d’enquête l’ayant mené à recommander la destitution du Juge Girouard ». Suite à la réception de la lettre, le Conseil a constitué le deuxième Comité d’enquête. Le 23 décembre 2016, aux termes des paragraphes 5(1) et 5(2) du Règlement de 2015, le deuxième Comité d’enquête a fait parvenir au juge Girouard un avis d’allégation qui contenait deux allégations exposant les éléments visés par son enquête. L’avis d’allégation a ensuite été modifié le 17 mai 2017 pour y inclure les quatre allégations qui figurent au paragraphe 22 ci-haut.

[135] Seule la première allégation est pertinente pour la présente, puisque c’est celle qui a été retenue par le Conseil et sur laquelle la recommandation de révocation s’est fondée. Cette allégation se lit comme suit :

Le juge Girouard est inapte à remplir utilement ses fonctions de juge en raison de l’inconduite dont il s’est trouvé coupable à l’occasion de l’enquête conduite par le premier Comité. Cette inconduite s’est manifestée par les manquements suivants à l’honneur et à la dignité ainsi qu’aux devoirs de la charge de juge (al. 65(2)b) et c) de la *Loi sur les juges*) : a) le juge Girouard a fait défaut de collaborer avec transparence et sans réticence à l’enquête du premier Comité; b) le juge Girouard a fait défaut de témoigner d’une manière franche et intègre dans le cadre de cette enquête; c) le juge Girouard a tenté d’induire le premier Comité en erreur, en dissimulant la vérité.

[136] Cette première allégation a été amendée par après pour préciser que l’inconduite qui faisait l’objet de l’enquête était « exposée plus explicitement aux conclusions de la majorité reproduites aux paragraphes 223 à 242 » du rapport du premier Comité d’enquête. Les paragraphes 223 à 242 du rapport du premier Comité

contradictions, inconsistencies and implausibilities in relation to each important element in the sequence of events captured in the video recording and one aspect of Justice Girouard's testimony.

[137] Justice Girouard explains that the Minister's authority to request an inquiry must be exercised in good faith, objectively, independently and in the public interest. In Justice Girouard's opinion, the Minister's request was made in bad faith, was based on irrelevant factors and dictated which approach the inquiry was to take. Thus, Justice Girouard maintains that the Minister's request is invalid, thus invalidating the entire process that followed. At the hearing, counsel for Justice Girouard indicated that I should not consider the issue relating to the request by the Minister of Justice of Québec, given that an agreement between the parties had been reached in that regard.

[138] The AGC maintains that the Minister's decision cannot be the subject of an application for judicial review, in particular because the decision lacks the required finality and has not produced any determinative effects on Justice Girouard's rights. The AGC explains that, even if the decision were reviewable, it has already been challenged twice: first before the second Inquiry Committee and later before the Council. On each occasion, Justice Girouard's arguments were rejected.

[139] As I explain in the paragraphs that follow, I am of the view that the Minister's decision is in no way flawed. Accordingly, I see no need to decide whether the decision is reviewable and, for the purposes of my analysis, I will assume that it is.

(a) *Did the Minister act in the public interest?*

[140] In support of his allegation that the Minister's request was made in bad faith, Justice Girouard refers to some briefing notes. The first note, dated April 21, 2016, recommended that the Minister take no action following the Council's first report. The recommendation reads as follows:

d'enquête étaient les contradictions, incohérences et invraisemblances se rapportant à chacun des éléments importants de la séquence captée sur l'enregistrement vidéo et un aspect du témoignage du juge Girouard.

[137] Le juge Girouard explique que le pouvoir de la ministre de demander une enquête doit être exercé de bonne foi, objectivement, impartialement et conformément à l'intérêt public. Selon le juge Girouard, la demande de la ministre était de mauvaise foi, était basée sur des facteurs non pertinents et dictait l'approche que devait prendre l'enquête. Le juge Girouard maintient donc que la demande de la ministre est invalide, rendant ainsi tout le processus qui a suivi nul de nullité absolue. Lors de l'audience, les avocats du juge Girouard ont signalé que je ne devais pas me pencher sur la question quant à la demande de la ministre de la Justice du Québec, car il existe une entente entre les parties à cet égard.

[138] Le PGC maintient que la décision de la ministre ne peut faire l'objet d'une demande de contrôle judiciaire, notamment parce que cette décision n'a pas la finalité requise et n'a pas produit d'effets déterminants sur les droits du juge Girouard. Le PGC explique que, même si cette décision était révisable, elle a déjà été contestée deux fois : une première fois devant le deuxième Comité d'enquête et ensuite devant le Conseil. À chaque fois, les arguments du juge Girouard ont été rejetés.

[139] Tel que je l'explique dans les paragraphes qui suivent, je suis d'avis que la décision de la ministre n'est aucunement entachée d'erreur. Par conséquent, je ne vois pas le besoin de décider si la décision est révisable et, pour les fins de mon analyse, je vais présumer qu'elle l'est.

a) *Est-ce que la ministre a agi dans l'intérêt public?*

[140] À l'appui de son allégation voulant que la demande de la ministre a été faite de mauvaise foi, le juge Girouard se réfère à des notes de breffage. La première note datée du 21 avril 2016 recommandait que la ministre n'agisse pas suite au premier rapport du Conseil. La recommandation se lit comme suit :

RECOMMENDATION – Accept the recommendations in both cases and develop a very strong Communications Strategy to explain your decision and to talk about your expectations around the ethical behaviour of members the judiciary.

This note was followed by two more briefing notes, one of which is dated May 1, 2016, and contains the following statement:

Your decision is required on how to respond to the CJC’s report recommending against removal of Justice Girouard of the Quebec Superior Court. [redacted]. POLITICAL CONSIDERATIONS – This may negatively impact your relationship with the CJC, but would likely be well received by the Canadian public. – You would have the support of Quebec’s Attorney General.

The other briefing note is dated June 3, 2016, and reads as follows:

POLITICAL CONSIDERATIONS – I have reviewed the joint letter and think it is very good. I recommend you concur [redacted] and with the content of the letter. – The CJC is likely to react very unfavourably, DOJ Comms will work with their counterparts in Quebec on communications products. – I think you have made an important and decidedly appropriate decision to proceed in this manner.

[141] In contrast to the first briefing note, one can see that the subsequent notes appear to recommend that the Minister pursue the matter, which explains the receipt of the Ministers’ letter dated June 14, 2016, by the Council.

[142] The briefing notes that followed the first one raise “political considerations”, but nearly the entire text of these notes has been redacted. It is therefore impossible to know why the recommendation to the Minister changed. According to Justice Girouard, the redactions as well as the references to political considerations allow this Court to infer that the Minister failed to review the matter in good faith, or in an objective and impartial manner.

[TRADUCTION] RECOMMANDATION – Accepter les recommandations dans les deux cas, et élaborer une stratégie de communication très solide pour expliquer votre décision et vos attentes en ce qui a trait au comportement éthique des membres de la magistrature.

Celle-ci a été suivie par deux notes de breffage, dont l’une datée du 1 mai 2016 et qui contient l’énoncé suivant :

[TRADUCTION] Vous devez prendre une décision sur la façon de répondre au rapport du Conseil dans lequel il est recommandé que le juge Girouard de la Cour supérieure du Québec ne soit pas révoqué de ses fonctions. [caviardage]. CONSIDÉRATIONS POLITIQUES — Cette décision pourrait nuire à votre relation avec le Conseil, mais serait probablement bien reçue par le public canadien. — Vous bénéficieriez du soutien de la procureure générale du Québec.

L’autre note de breffage est datée du 3 juin 2016 où l’on peut lire l’énoncé suivant :

[TRADUCTION] CONSIDÉRATIONS POLITIQUES — J’ai examiné la lettre conjointe, et je suis d’avis qu’elle est très bonne. Je vous recommande de souscrire [caviardage] et au contenu de la lettre. — Le Conseil est susceptible de réagir négativement. Les membres du personnel des communications du ministère de la Justice collaboreront avec leurs homologues du Québec pour élaborer des produits de communication. — Je pense que vous avez pris une décision importante quant à la façon de procéder et que c’est la bonne décision.

[141] Contrairement à la première note de breffage, l’on constate que les notes qui suivent semblent recommander que la ministre poursuive le dossier, ce qui explique la réception de la lettre des ministres datée du 14 juin 2016 par le Conseil.

[142] Les notes de breffage qui ont suivi la première soulèvent des « considérations politiques », mais la quasi-totalité du texte de ces notes est caviardée. Il est donc impossible de connaître la raison pour laquelle la recommandation à la ministre a changé. Selon le juge Girouard, le caviardage ainsi que les références aux considérations politiques permettraient à cette Cour de déduire que la ministre n’a pas étudié la question de bonne foi, et ce, d’une manière objective et impartiale.

[143] Based on my reading of the documents, there is nothing to indicate that the Minister acted in bad faith. The notes were written by one or more advisers who merely sought to apprise the Minister of possible options, recommendations and reactions. Moreover, the Minister is presumed to have carried out her duties in accordance with her obligation to exercise her discretion according to established norms, and there is nothing in this case to displace that presumption (see *Cosgrove*, at paragraph 51).

[144] The contents of the joint letter explain that the Minister is motivated by “the public’s confidence not only in the judicial discipline process, but in the judiciary and justice system as a whole”. This joint letter further states that the effect that the Minister’s motivations are guided by fairness toward Justice Girouard, who “was entitled to notice regarding these findings before the Committee issued its report”. As submitted by the AGC, these objectives fall squarely within the provisions of the Act and the role of the Minister as a guardian of the public interest in the administration of justice.

[145] The briefing notes in no way suggest that the Minister’s decision was motivated by political considerations. As stated in the joint letter, the motivation for the request was the public interest in the proper administration of justice. The fact that the Minister was apprised of potential reactions and strategies to minimize or better manage reactions following her decision does not show bad faith in this case. As for the redactions, there is no evidence that the redactions hide any unlawful motives or considerations on the part of the Minister. To suggest otherwise and allege that the Minister acted in bad faith is pure conjecture.

(b) *Did the Minister dictate which approach the Council was to take?*

[146] Justice Girouard maintains that by requiring that the Council address the findings of the majority of the first Inquiry Committee, the Minister was dictating that the findings of the minority of the first Inquiry

[143] Selon ma lecture des documents, rien n’indique que la ministre a agi de mauvaise foi. Ces notes ont été rédigées par un ou plusieurs conseillers ne cherchant qu’à informer la ministre quant aux options, aux recommandations et aux réactions possibles. De plus, la ministre est présumée s’être acquittée de ses tâches dans le respect de son obligation d’exercer son pouvoir discrétionnaire selon les normes établies et rien ne permet d’écarter cette présomption dans la présente affaire (voir *Cosgrove*, au paragraphe 51).

[144] Le contenu de la lettre conjointe explique que la ministre est motivée par « la confiance du public, non seulement à l’endroit du processus disciplinaire de la Magistrature, mais aussi à l’égard de l’ensemble du système judiciaire ». Cette lettre conjointe est aussi à l’effet que les motivations de la ministre sont guidées par l’équité à l’égard du juge Girouard, lequel « avait le droit d’obtenir un avis au sujet de ses conclusions avant que le Comité ne publie son rapport ». Tel que soumis par le PGC, ces objectifs s’inscrivent précisément dans les articles de la Loi et dans le rôle de la ministre en tant que gardienne de l’intérêt public dans l’administration de la justice.

[145] Les notes de breffage ne laissent nullement entendre que la décision de la ministre est motivée par des considérations politiques. Tel qu’indiqué dans la lettre conjointe, la motivation de cette demande est l’intérêt du public dans la bonne administration de la justice. Que la ministre soit informée des réactions possibles et des stratégies pour minimiser ou mieux gérer les réactions suite à sa décision ne démontrent pas la mauvaise foi dans la présente affaire. Pour ce qui est du caviardage, rien ne laisse croire que ce caviardage masque des motifs ou des considérations illicites de la part de la ministre. Suggérer autrement pour alléguer que la ministre était de mauvaise foi constitue de la pure spéculation.

b) *La ministre a-t-elle dicté l’approche que le Conseil devait prendre?*

[146] Le juge Girouard maintient qu’en exigeant que le Conseil donne suite aux conclusions de la majorité du premier Comité d’enquête, la ministre dictait que les conclusions de la minorité du premier Comité d’enquête

Committee should be disregarded. Justice Girouard adds that the findings of the minority had nonetheless been accepted unanimously by the members of the first panel of the Council. In support of this, he refers to paragraph 46 of the report of the first panel of the Council, which states that “in light of the minority conclusion about the judge’s credibility, we would in any event have been unable to act on the majority’s findings.”

[147] Thus, Justice Girouard maintains that the Minister required the reopening of debates that had already been decided by the Council, which is contrary to the principle of estoppel (see *Danyluk v. Ainsworth Technologies Inc.*, 2001 SCC 44, [2001] 2 S.C.R. 460; *Toronto (City) v. P.S.A.C., Local 79*, 2003 SCC 63, [2003] 3 S.C.R. 77). In Justice Girouard’s view, the Council ought to have concluded that the purpose of the Minister’s request was solely to overturn the decision of the Council’s first panel, and the Council should therefore have refused to conduct such an inquiry.

[148] In my view, the Minister was entitled to request that an inquiry be held into Justice Girouard’s misconduct during the first inquiry, and it cannot be concluded that her request dictated the approach that the Council should take.

[149] The Act is clear that the Minister may request that the Council commence an inquiry. Subsection 63(1) of the Act provides that, following the Minister’s request, the Council must commence an inquiry. After an initial review of the issues raised by the Minister, it is then for the Council to decide not to continue the inquiry if it turns out that the inquiry request is clearly unfounded or raises issues that were already decided by the Council in its first report, as was suggested by Justice Girouard in this case (see *Cosgrove*, at paragraph 52). That was what the Council noted following a complaint about Justice Jean-Guy Boilard when it wrote the following:

... Although the circumstances may vary from case to case, if there is nothing of that nature [bad faith or abuse of office], the Council or an Inquiry Committee should, as a general rule, decline to deal with the matter further on the basis that the nature of the request for the inquiry and

devaient être ignorées. Le juge Girouard ajoute que les conclusions de la minorité avaient pourtant été retenues de façon unanime par les membres du premier panel du Conseil. À l’appui, il réfère au paragraphe 46 du rapport du premier panel du Conseil, lequel indique que « compte tenu de la conclusion de la minorité concernant la crédibilité du juge, nous n’aurions pas pu, de toute façon, donner suite aux conclusions de la majorité ».

[147] Ainsi, le juge Girouard maintient que la ministre a exigé la réouverture de débats ayant déjà été tranchés par le Conseil, ce qui s’inscrit à l’encontre du principe de préclusion (voir *Danyluk c. Ainsworth Technologies Inc.*, 2001 CSC 44, [2001] 2 R.C.S. 460; *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, 2003 CSC 63, [2003] 3 R.C.S. 77). Selon le juge Girouard, le Conseil aurait dû conclure que la demande de la ministre ne cherchait qu’à renverser la décision du premier panel du Conseil et que ce dernier aurait donc dû refuser d’entreprendre une telle enquête.

[148] À mon avis, la ministre était en droit de demander la tenue d’une enquête portant sur l’inconduite du juge Girouard lors de la première enquête et l’on ne peut conclure que sa demande dictait l’approche que devait prendre le Conseil.

[149] La Loi est claire à l’effet que la ministre peut demander que le Conseil entreprenne une enquête. Suite à une demande ministérielle, le paragraphe 63(1) de la Loi prévoit que le Conseil doit entreprendre cette enquête. Après un examen initial des questions soulevées par la ministre, il relève ensuite du Conseil de ne pas poursuivre l’enquête s’il s’avère que la demande d’enquête est manifestement sans fondement ou traite des questions ayant déjà été tranchées par le Conseil dans son premier rapport, tel qu’il est suggéré par le juge Girouard dans le présent cas (voir *Cosgrove*, au paragraphe 52). C’est d’ailleurs ce que le Conseil a constaté à la suite d’une plainte concernant le juge Jean-Guy Boilard, lorsque le Conseil a fait l’énoncé suivant :

[...] Selon les circonstances, le Conseil ou le comité d’enquête doit généralement, en l’absence d’un tel élément [de mauvaise foi ou l’abus commis dans l’exercice d’une charge], refuser d’examiner davantage l’affaire, pour le motif que la nature de la demande d’enquête et la preuve

the essential evidence is so lacking in proof of misconduct that there is no reason to continue the inquiry.

...

... the Canadian Judicial Council concludes that the Inquiry Committee ought to have acceded to the advice of the Independent Counsel to deal with the issues as a preliminary matter which should then have led, on the facts disclosed, to a decision to decline to deal further with the Attorney General's request. Accordingly, there is no basis for any finding that the decision of Mr. Justice Boilard to recuse himself constituted failure in the due execution of his office.

Canadian Judicial Council, *Report of the Canadian Judicial Council to the Minister of Justice of Canada under ss. 65(1) of the Judges Act concerning Mr. Justice Jean-Guy Boilard of the Superior Court of Quebec* (December 19, 2003), at pages 3–4, applicant's record, Vol. 44, at pages 14718–14719).

[150] Evidently, since the Council continued the inquiry, it concluded that the purpose of the Minister's request was not to reassess the decision of the first panel of the Council. This conclusion is well founded because the two inquiries dealt with different allegations. Indeed, the first one dealt with Justice Girouard's actions before he was appointed to the judiciary, while the second dealt with his testimony given during the first inquiry.

[151] I also reject Justice Girouard's submission that paragraph 46 of the report of the first panel of the Council (cited above) is a confirmation that Justice Girouard was not guilty of misconduct when he testified before the first Inquiry Committee. First, the first panel of the Council was very clear to that effect at paragraph 42 of its report to the Minister when it submitted the following conclusion:

In this Report, we do not consider the majority's conclusion that the judge attempted to mislead the Committee by concealing the truth and that such conduct places him in a position incompatible with the execution of his office. The Council takes this approach because the judge was not informed that the specific concerns of the majority

au dossier indiquent l'absence d'un manquement à l'honneur et à la dignité.

[...]

[...] le Conseil canadien de la magistrature conclut que le comité d'enquête aurait dû suivre le conseil de l'avocat indépendant d'examiner préalablement les questions en litige, ce qui aurait ensuite dû l'amener, compte tenu des faits divulgués, à refuser d'examiner davantage la demande du Procureur général. Rien ne permet donc de conclure que la décision du juge Boilard de se récuser constituait un manquement aux devoirs de sa charge.

Conseil canadien de la magistrature, *Rapport du Conseil canadien de la magistrature présenté au ministre de la Justice du Canada en vertu de l'art. 65(1) de la Loi sur les juges et concernant le juge Jean-Guy Boilard de la Cour supérieure du Québec* (19 décembre 2003), aux pages 3 et 4, dossier du demandeur, vol. 44, aux pages 14718 et 14719).

[150] De toute évidence, puisque le Conseil a poursuivi l'enquête, il a conclu que la demande de la ministre n'avait pas pour objet de réévaluer la décision du premier panel du Conseil. Cette conclusion est bien fondée puisque les deux enquêtes ont porté sur des allégations distinctes. En effet, la première portait sur les agissements du juge Girouard avant qu'il accède à la magistrature et la deuxième portait plutôt sur son témoignage rendu lors de la première enquête.

[151] Je rejette aussi la soumission du juge Girouard à l'effet que le paragraphe 46 du rapport du premier panel du Conseil (cité ci-haut) constitue une confirmation selon laquelle le juge Girouard n'était pas coupable d'inconduite lors de son témoignage devant le premier Comité d'enquête. Premièrement, le premier panel du Conseil était très clair à cet effet au paragraphe 42 de son rapport à la ministre lorsqu'il a soumis la conclusion suivante :

Dans ce rapport nous n'avons pas considéré la conclusion de la majorité selon laquelle le juge a tenté d'induire le comité en erreur en cachant la vérité et qu'il s'est ainsi placée dans une situation d'incompatibilité avec sa charge. Le Conseil a adopté cette approche parce que le juge n'a pas été avisé que les préoccupations spécifiques

were a distinct allegation of misconduct to which he must reply in order to avoid a recommendation for removal.

[152] Thus, the first panel of the Council expressly refrained from deciding the issue of misconduct identified by the majority of the first Inquiry Committee.

[153] Additionally, when the reasons of the first panel of the Council are read as a whole and in their context, it is clear that the comment at paragraph 46 does not support the conclusion suggested by Justice Girouard. When the Council stated that “in light of the minority conclusion about the judge’s credibility, [it] would in any event have been unable to act on the majority’s findings”, it was not rejecting the majority’s concerns with regard to Justice Girouard’s conduct. That statement is only an observation that the Council should not seek to decide whether the majority was correct, given their agreement with the minority that Justice Girouard should have been informed of these concerns to be able to respond to them before making a decision on the merits. It is therefore clear that the first panel of the Council did not deal with the issue on the merits, having expressly refused to take on that task.

[154] I also reject the suggestion that, by requesting an inquiry into the conclusions of the majority of the first Inquiry Committee, the Minister excluded the reasons of the minority of the first Inquiry Committee from consideration or otherwise restricted the analysis that a new inquiry committee had to undertake. The second Inquiry Committee was in no way restricted by the Ministers’ letter, and it was free to reframe the subject matter of the inquiry by amending the misconduct allegations (see *Girouard v. Inquiry Committee Constituted Under the Procedures for Dealing With Complaints Made to the Canadian Judicial Council About Federally Appointed Judges*, 2014 FC 1175, at paragraph 26). In addition, nothing was preventing the second Inquiry Committee from taking the observations of the minority of the first Inquiry Committee into consideration in its analysis. Indeed, in addition to taking them into consideration in its analysis, as I will explain below, the second Inquiry Committee addressed the minority’s observations on several occasions.

de la majorité constituaient une allégation d’inconduite distincte à laquelle il devait répondre pour éviter une recommandation de révocation.

[152] Ainsi, le Conseil s’est expressément retenu de trancher la question d’inconduite identifiée par la majorité du premier Comité d’enquête.

[153] De plus, lorsqu’on lit l’ensemble des motifs du Conseil dans leur contexte, il est clair que le commentaire contenu au paragraphe 46 ne permet pas de tirer la conclusion suggérée par le juge Girouard. Lorsque le Conseil a énoncé que « compte tenu de la conclusion de la minorité concernant la crédibilité du juge [il n’aurait] pas pu, de toute façon, donner suite aux conclusions de la majorité », il n’était pas en train de rejeter les préoccupations de la majorité quant à la conduite du juge Girouard. Cet énoncé n’est qu’une observation à l’effet que le Conseil ne devait pas chercher à décider si la majorité avait raison, compte tenu de leur accord avec la minorité quant au fait que le juge Girouard aurait dû être avisé de ces préoccupations pour y répondre, et ce, avant qu’une décision soit rendue sur le fond. Il est donc clair que le premier panel du Conseil n’a pas tranché la question sur le fond, ayant explicitement refusé d’entreprendre cette tâche.

[154] Je rejette également la suggestion voulant qu’en demandant une enquête sur les conclusions de la majorité du premier Comité d’enquête, la ministre aurait exclue la considération des motifs de la minorité du premier Comité d’enquête ou aurait autrement limité l’analyse que devait faire un nouveau comité d’enquête. Le deuxième Comité d’enquête n’était aucunement limité par la lettre des ministres et il était libre de recadrer l’objet de l’enquête en modifiant les allégations d’inconduite (voir *Girouard c. Comité d’examen constitué en vertu des procédures relatives à l’examen des plaintes déposées au conseil canadien de la magistrature au sujet de juges de nomination fédérale*, 2014 CF 1175, au paragraphe 26). De plus, rien n’empêchait le deuxième Comité d’enquête de tenir compte des observations de la minorité du premier Comité d’enquête lors de son analyse. Dans les faits, en plus d’en tenir compte dans son analyse, comme je l’expliquerai plus loin, les motifs du deuxième Comité d’enquête adressent les observations de la minorité à plusieurs reprises.

[155] In conclusion, there is nothing to suggest that the Minister's motivation was anything other than in accordance with the public interest. The inquiry request falls within the exercise of the Minister's discretion in accordance with the Act, and the inquiry undertaken afterward is valid.

- (5) Did the second Inquiry Committee breach the rules of natural justice in refusing Justice Girouard the right to refer to a compendium?

[156] During his testimony before the second Inquiry Committee, Justice Girouard consulted a compendium prepared by his counsel. The compendium, a document of about 50 pages, contained various excerpts of Justice Girouard's testimony before the first Inquiry Committee, as well as excerpts of the reasons issued by the first Inquiry Committee. Justice Girouard used the compendium during his examination-in-chief, and the second Inquiry Committee commented that the compendium was somewhat helpful.

[157] However, during his cross-examination, Justice Girouard continued to refer to his compendium despite the fact that counsel for the Inquiry Committee, Mr. Gravel, was seeking answers concerning Justice Girouard's contemporary knowledge. By constantly seeking to consult the compendium before answering, Justice Girouard was delaying the process and not answering questions directly. On the request of Mr. Gravel, the second Inquiry Committee thus prohibited Justice Girouard from continuing to refer to the said compendium.

[158] Justice Girouard maintains that the compendium was a [TRANSLATION] "key component of the defence" and that, by prohibiting Justice Girouard from referring to it, the second Inquiry Committee refused to consider relevant and admissible evidence. According to Justice Girouard, that constitutes a breach of the rules of natural justice.

[159] This argument must be rejected because the compendium was not a piece of evidence. The excerpts it contained had already been admitted into evidence. Thus, nothing prevented Justice Girouard from referring

[155] En conclusion, rien ne laisse croire que la motivation de la ministre était autre que l'intérêt public. La demande d'enquête s'inscrit dans un exercice de sa discrétion conforme à la Loi, et l'enquête entreprise par la suite est valide.

- 5) Le deuxième Comité d'enquête a-t-il violé les règles de justice naturelle en refusant au juge Girouard le droit de se référer à un compendium?

[156] Au cours de son témoignage devant le deuxième Comité d'enquête, le juge Girouard consultait un compendium préparé par ses avocats. Le compendium, un document d'une cinquantaine de pages, regroupait divers extraits du témoignage du juge Girouard devant le premier Comité d'enquête ainsi que des extraits des motifs émis par le premier Comité d'enquête. Le juge Girouard se servait du compendium lors de son interrogatoire principal et le deuxième Comité d'enquête a commenté à l'effet que le compendium était d'une certaine utilité.

[157] Par contre, durant son contre-interrogatoire, le juge Girouard a continué de s'y référer malgré le fait que l'avocat du comité, M^e Gravel, cherchait à solliciter des réponses relatives aux connaissances contemporaines du juge Girouard. En cherchant constamment à consulter le compendium avant de formuler une réponse, le juge Girouard ralentissait le processus et ne répondait pas directement aux questions. À la demande de M^e Gravel, le deuxième Comité d'enquête a donc refusé que le juge Girouard puisse continuer de se référer au compendium.

[158] Le juge Girouard maintient que ce compendium était une « pièce maîtresse de la défense » et qu'en refusant au juge Girouard de pouvoir s'y référer, le deuxième Comité d'enquête a refusé de considérer une preuve pertinente et admissible. Selon le juge Girouard, il s'agit là d'une violation des règles de la justice naturelle.

[159] Cet argument doit être rejeté puisque le compendium n'était pas un élément de preuve. Les extraits qu'il contenait avaient déjà été admis en preuve. Ainsi, rien n'empêchait le juge Girouard de s'y référer lors de ses

to it during his submissions, since the second Inquiry Committee had access to the transcript of the testimony before the first Inquiry Committee and to the first Inquiry Committee's reasons.

[160] The second Inquiry Committee's decision that Justice Girouard had to put the compendium aside during the cross-examination was reasonable. A tribunal has the right, and even the obligation, to manage the proceeding and to apply a proportionate procedure to it, which enables, among other things, a timely determination of the case before it (see *Hryniak v. Mauldin*, 2014 SCC 7, [2014] 1 S.C.R. 87, at paragraph 28).

[161] In this case, Justice Girouard's use of the compendium slowed the progress of the cross-examination. In addition, Mr. Gravel had the right to ask Justice Girouard to answer his questions without constantly going back to consult the compendium prepared by his counsel, looking for an answer. In cross-examination, a lawyer has a great deal of latitude regarding how the examination proceeds and restrictions are rare (see *Pfizer Canada Inc. v. Teva Canada Limited*, 2016 FCA 161, 400 D.L.R. (4th) 723, at paragraph 96, leave to appeal to the S.C.C. denied, No. 37162 (January 19, 2017) [[2017] 2 S.C.R. xviii]). In addition, Justice Girouard has not demonstrated that he suffered harm because he could not use the compendium in cross-examination.

C. Reversal of the burden of proof

[162] Justice Girouard alleges that the second Inquiry Committee reversed the burden of proof by requiring him to show that the observations of the majority of the first Inquiry Committee were erroneous. In addition, according to Justice Girouard, the second Inquiry Committee did not take into account the assessment and observations made by Chief Justice Chartier in his dissent.

[163] Justice Girouard also alleges that the second panel of the Council did not examine the evidence and erred in reversing the burden of proof. He explains that the second panel of the Council did not actually review any facts and that there was no mention of the conclusions of

plaidoiries puisque le deuxième Comité d'enquête avait accès à la transcription du témoignage devant le premier Comité d'enquête ainsi qu'aux motifs du premier Comité d'enquête.

[160] La décision du deuxième Comité d'enquête statuant à l'effet que le juge Girouard devait mettre le compendium de côté lors du contre-interrogatoire était raisonnable. Un tribunal a le droit, et même l'obligation, de gérer l'instance et d'y appliquer une procédure proportionnée qui permet notamment une détermination expéditive du cas qui l'occupe (voir *Hryniak c. Mauldin*, 2014 CSC 7, [2014] 1 R.C.S. 87, au paragraphe 28).

[161] En l'espèce, l'utilisation du compendium par le juge Girouard ralentissait le contre-interrogatoire. De plus, M^e Gravel avait le droit de demander au juge Girouard de répondre à ses questions sans que ce dernier retourne continuellement consulter le compendium préparé par ses avocats pour y chercher une réponse. En contre-interrogatoire, un avocat jouit d'une grande latitude dans la manière dont l'interrogatoire se déroule et les restrictions y sont rares (voir *Pfizer Canada Inc. c. Teva Canada Limitée*, 2016 CAF 161, au paragraphe 96, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 37162 (19 janvier 2017) [[2017] 2 R.C.S. xviii]). De plus, le juge Girouard n'a pas démontré avoir subi un préjudice en raison du fait qu'il n'a pas pu se servir du compendium lors du contre-interrogatoire.

C. Inversion du fardeau de la preuve

[162] Le juge Girouard maintient que le deuxième Comité d'enquête a inversé le fardeau de la preuve en exigeant qu'il démontre que les observations de la majorité du premier Comité d'enquête étaient erronées. De plus, selon le juge Girouard, le deuxième Comité d'enquête n'aurait pas tenu compte de l'évaluation et des observations faites par le juge en chef Chartier dans sa dissidence.

[163] Le juge Girouard allègue également que le deuxième panel du Conseil n'a pas analysé la preuve et aurait lui aussi inversé le fardeau de la preuve. Il explique qu'aucun fait n'a réellement été examiné par le deuxième panel du Conseil et qu'il n'y a aucune mention

Chief Justice Chartier, who dissented on the first Inquiry Committee, or of the unanimous decision of the first panel of the Council, which supported the minority.

[164] In my view, as I will explain in detail below, there was no reversal of the burden of proof, and the Council's decision to accept the recommendation of the second Inquiry Committee was reasonable.

- (1) Did the second Inquiry Committee reverse the burden of proof?

[165] The issues before the second Inquiry Committee were whether Justice Girouard had been untruthful during his testimony, had not cooperated or had knowingly misled the first Inquiry Committee.

[166] On the one hand, the majority of the first Inquiry Committee found in the affirmative, based on the following six aspects of Justice Girouard's testimony, which were described as inconsistent and implausible:

1. Upon entering Mr. Lamontagne's office, they discussed a tax file;
2. His explanation regarding the payment made to Mr. Lamontagne;
3. The reason why he put the money under the desk pad instead of handing it directly to Mr. Lamontagne;
4. His explanation regarding the object that was handed to him by Mr. Lamontagne after he had placed the money under the desk pad;
5. His justification for his failure to immediately verify the contents of the object he received; and
6. His claim that he had not read the summary that was given to him by Mr. Doray, the inquiry committee's counsel.

des conclusions du juge en chef Chartier, lequel était dissident lors du premier Comité d'enquête, ni de la décision unanime du premier panel du Conseil qui appuyait la minorité.

[164] À mon avis, tel que je l'expliquerai en détail ci-dessous, il n'y a pas eu d'inversion du fardeau de la preuve et la décision du Conseil d'accepter la recommandation du deuxième Comité d'enquête était raisonnable.

- 1) Est-ce que le deuxième Comité d'enquête a inversé le fardeau de la preuve?

[165] Devant le deuxième Comité d'enquête, les questions étaient de savoir si le juge Girouard avait manqué de franchise lors de son témoignage, n'avait pas collaboré, ou avait sciemment tenté d'induire le premier Comité d'enquête en erreur.

[166] D'une part, la majorité du premier Comité d'enquête a conclu par l'affirmative. La conclusion était fondée sur les six aspects suivants du témoignage du juge Girouard, lesquels ont été qualifiés comme étant incohérents, inconsistants et invraisemblables :

1. Dès son entrée dans le bureau de M. Lamontagne, ils ont discuté d'un dossier fiscal;
2. Son explication quant au paiement fait à M. Lamontagne;
3. La raison pour laquelle il a placé l'argent sous le sous-main plutôt que de le remettre à M. Lamontagne directement en main propre;
4. Son explication quant à la nature de l'objet qui lui a été remis par M. Lamontagne après avoir placé l'argent sous le sous-main;
5. Sa justification pour son défaut de vérifier, sur-le-champ, le contenu de l'objet qu'il a reçu; et
6. Sa prétention à l'effet qu'il n'avait pas lu la synthèse qui lui avait été remise par l'avocat enquêteur, M^e Doray.

[167] Most of these points are related to the sequence of events captured on the video recording, which is at the very heart of the accusations brought against Justice Girouard.

[168] On the other hand, there are the observations made by Chief Justice Chartier, dissenting, which can be summarized as follows:

1. The inaccuracies raised by the majority could have been caused by nervousness or been mere oversights;
2. “[I]t is important to make a distinction between a version of the facts that is disbelieved and one that is deliberately fabricated” [*Report of the Inquiry Committee to the Canadian Judicial Council*, November 18, 2015, at paragraph 262]. More evidence was needed to conclude that Justice Girouard deliberately attempted to mislead the first Inquiry Committee or that he lied; and
3. Justice Girouard had the right to respond to the Inquiry Committee’s concerns.

[169] The purpose of the second Inquiry Committee was to investigate and to decide whether the conclusion of the majority of the first Inquiry Committee regarding Justice Girouard’s misconduct should be upheld. In the affirmative, if the failures noted by the majority of the first Inquiry Committee concerning Justice Girouard’s conduct were established, they would be particularly serious given the high standards expected of a judge.

[170] According to Justice Girouard, the second Inquiry Committee effectively accepted the findings made by the majority of the first Inquiry Committee because nothing would allow it to disregard them. Justice Girouard maintains that this constitutes a reversal of the burden of proof. In other words, the findings made by the majority of the first Inquiry Committee were considered as established from the start of the second inquiry, and Justice Girouard had the burden of demonstrating that the majority of the first Inquiry Committee was incorrect.

[167] La majorité de ces points sont reliés à la séquence d’événements captés sur l’enregistrement vidéo, laquelle est au cœur même des accusations portées contre le juge Girouard.

[168] D’autre part, il y a les observations de la dissidence du juge en chef Chartier qui se résument comme suit :

1. Les inexactitudes soulevées par la majorité pouvaient être occasionnées par la nervosité ou être de simples oublis;
2. Il y a une « distinction importante entre ne pas croire une version des faits et une version des faits qui est délibérément fabriquée » [*Rapport du comité d’enquête au Conseil canadien de la magistrature*, 18 novembre 2015, au paragraphe 262]. Avant de conclure que le juge Girouard tentait délibérément d’induire le premier Comité d’enquête en erreur ou qu’il mentait, une preuve indépendante au témoignage du juge Girouard était nécessaire; et
3. Le juge Girouard avait le droit de répondre aux préoccupations du Comité d’enquête.

[169] La raison d’être du deuxième Comité d’enquête était d’enquêter et de décider si la conclusion de la majorité du premier Comité d’enquête, quant aux manquements du juge Girouard, devait être maintenue. Dans l’affirmative, si les manquements constatés par la majorité du premier Comité d’enquête concernant le comportement du juge Girouard étaient établis, ils seraient particulièrement sérieux étant donné les hauts standards attendus d’un juge.

[170] Selon le juge Girouard, le deuxième Comité d’enquête a effectivement accepté les constatations faites par la majorité lors du premier Comité d’enquête puisque rien ne permettait de les écarter. Le juge Girouard maintient qu’il s’agit là d’un renversement du fardeau de la preuve. En d’autres mots, les constatations faites par la majorité du premier Comité d’enquête étaient considérées comme étant établies dès le début de la deuxième enquête et le juge Girouard avait le fardeau de démontrer que la majorité du premier Comité d’enquête n’avait pas raison.

[171] Indeed, certain passages of the second Inquiry Committee's reasons, when read in isolation, may be interpreted as suggested by Justice Girouard. For example, at paragraph 110, it states: "[n]othing in Judge Girouard's testimony before our Committee justifies setting aside the findings of the majority." In addition, at paragraph 177, the second Inquiry Committee explains that "no evidence in the record, including the testimony of Judge Girouard, justifies the setting aside [of the majority's findings]." However, when read in their overall context, the reasons indicate that the second Inquiry Committee's analysis was not as limited as Justice Girouard claims. In fact, the second Inquiry Committee conducted a three-step analysis to address the problem before it.

[172] The first step was to determine whether the reasoning and the analysis of the majority of the first Inquiry Committee that had led to its findings were reasonable and free of errors.

[173] The second step was to examine the evidence submitted to it during the second inquiry, including Justice Girouard's testimony, to decide whether Justice Girouard's explanations, given in response to the allegations, were adequate and made it possible to disregard the findings of the first Inquiry Committee.

[174] At the third step, the second Inquiry Committee examined the factual record independently to determine whether, based on its own assessment of the evidence, the majority's findings with respect to Justice Girouard's misconduct had been established on a strong balance of probabilities by clear and convincing evidence.

[175] These three steps in the analysis are described at paragraph 177 of the second Inquiry Committee's reasons, which reads as follows:

... the majority's findings unfavourable to the credibility and integrity of Judge Girouard, which are targeted by the **First Allegation**, are free from error and reasonable. Furthermore, no evidence in the record, including the testimony of Judge Girouard, justifies their setting

[171] Effectivement, certains passages des motifs du deuxième Comité d'enquête, lorsque lus de manière isolée, peuvent être interprétés comme le suggère le juge Girouard. À titre d'exemple, au paragraphe 110, l'on peut lire le passage suivant : « Aucun élément du témoignage du juge Girouard devant notre Comité ne justifie le rejet des constatations de la majorité du premier Comité ». De plus, au paragraphe 177, le deuxième Comité d'enquête explique « [qu']aucun élément de preuve versé au dossier, y compris le témoignage du juge Girouard, ne justifie [que les constatations de la majorité] soient écartées. » Par contre, la lecture des motifs dans leur contexte global révèle que l'analyse du deuxième Comité d'enquête n'était pas aussi limitée que le juge Girouard le prétend. En effet, le deuxième Comité d'enquête a effectué une analyse en trois étapes pour adresser le problème qui lui avait été assigné.

[172] La première étape était de déterminer si le raisonnement et l'analyse de la majorité du premier Comité d'enquête ayant mené à leurs constatations étaient raisonnables et exempts d'erreurs.

[173] La deuxième étape visait à examiner la preuve qui lui a été présentée au cours de la deuxième enquête, y compris le témoignage du juge Girouard, pour décider si les explications du juge Girouard, données en réponse aux allégations, étaient adéquates et permettaient d'écarter les constatations de la majorité du premier Comité d'enquête.

[174] À la troisième étape, le deuxième Comité d'enquête a étudié le dossier factuel de façon indépendante pour déterminer si, selon sa propre appréciation de la preuve, les constatations de la majorité quant à l'inconduite du juge Girouard avaient été prouvées selon une forte prépondérance des probabilités et par une preuve claire et convaincante.

[175] Ces trois étapes de l'analyse sont décrites au paragraphe 177 des motifs du deuxième Comité d'enquête, dont le texte se lit comme suit :

[...] [L]es constatations de la majorité qui sont défavorables à la crédibilité et à l'intégrité du Juge Girouard et qui sont ciblées par la **Première allégation** sont exemptes d'erreurs et raisonnables. Par ailleurs, aucun élément de preuve versé au dossier, y compris le témoignage du juge

aside. We adopt them fully and find the facts underlying the **First Allegation** have been established on a strong balance of probabilities, by clear and convincing evidence. Finally, we find the misconduct identified in the **First Allegation** falls within ss. 65(2)(b) and (c) of the *Judges Act*.

[176] In my view, this process was entirely reasonable and appropriate in the specific circumstances of this matter. Indeed, it was legitimate for the second Inquiry Committee to take into account the findings of the first Inquiry Committee. The first Inquiry Committee's findings are conclusions that were drawn by an authority, which heard the oral testimony given under oath before it, including that of Justice Girouard. In this regard, at paragraph 30 of its report, the second Inquiry Committee provided the following explanation: "All things considered, we concluded the unfavourable findings regarding Judge Girouard's credibility and integrity contained in the majority opinion could not be equated to a run-of-the-mill complaint that has not been the subject of an inquiry under the *Judges Act*." However, the first Inquiry Committee's findings were the subject of the Ministers' request for an inquiry. They were only a starting point and were not considered *res judicata*. Justice Girouard was therefore given a full and fair hearing during which he was free to point out any errors in the first Inquiry Committee's analysis and was able to rebut, explain or justify the conduct with which the first Inquiry Committee found fault.

[177] The reasons of the majority of the first Inquiry Committee served as a detailed summary of the allegations to which Justice Girouard had to respond. Even though the second Inquiry Committee took into account the findings made by the majority of the first Inquiry Committee, that does not constitute a reversal of the burden of proof. It is also important to point out that, as I will explain below, the second Inquiry Committee also took into account the assessment made by the dissent in the first Inquiry Committee, namely, that of Chief Justice Chartier.

Girouard, ne justifie qu'elles soient écartées. Nous les adoptons dans leur intégralité, et nous sommes d'avis que les faits qui sous-tendent la **Première allégation** ont été établis selon une forte prépondérance des probabilités par une preuve claire et convaincante. Enfin, nous constatons que l'inconduite reprochée à la **Première allégation** est visée par les al. 65(2)(b) et (c) de la *Loi sur les juges*.

[176] À mon avis, ce processus était tout à fait raisonnable et approprié dans les circonstances particulières de cette affaire. En effet, il était légitime pour le deuxième Comité d'enquête de tenir compte des constatations faites par le premier Comité d'enquête. Les constatations du premier Comité d'enquête sont des conclusions qui ont été tirées par une autorité, lequel a entendu de vive voix les témoignages rendus sous serment devant lui, y compris celui du juge Girouard. À cet égard, au paragraphe 30 de son rapport, le deuxième Comité d'enquête a soumis l'explication suivante : « Tout compte fait, nous avons conclu qu'on ne saurait assimiler les constatations défavorables à la crédibilité et à l'intégrité du juge Girouard que renferme l'opinion des membres majoritaires au contenu d'une plainte ordinaire qui n'a pas fait l'objet d'une enquête en vertu de la *Loi sur les juges*. » Par contre, les constatations du premier Comité d'enquête constituent le sujet de la demande d'enquête faite par les ministres. Elles ne servaient que de point de départ et n'avaient pas le statut de chose jugée. Le juge Girouard s'est donc vu accorder une audience complète et équitable au cours de laquelle il était libre de signaler les erreurs dans l'analyse du premier Comité d'enquête, en plus de pouvoir contredire, expliquer, ou justifier la conduite qui lui était reprochée par le premier Comité d'enquête.

[177] Dans les faits, les motifs de la majorité du premier Comité d'enquête ont servi d'exposé détaillé des allégations auxquelles le juge Girouard devait répondre. Même si le deuxième Comité d'enquête a tenu compte des constatations faites par la majorité du premier Comité d'enquête, cela ne constitue pas une inversion du fardeau de la preuve. Il est aussi important de souligner que, comme je l'expliquerai plus loin, le deuxième Comité d'enquête a aussi tenu compte de l'évaluation faite par la dissidence lors du premier Comité d'enquête, notamment celle du juge en chef Chartier.

[178] Thus, at the first step, the second Inquiry Committee considered whether there was an error in the analysis of the first Inquiry Committee. Since it concluded that there was no error, its assessment could therefore legitimately serve as a starting point.

[179] The second Inquiry Committee then considered the evidence and explanations put forward by Justice Girouard and concluded that they did not justify disregarding the unfavourable findings regarding Justice Girouard's credibility and integrity made by the majority of the first Inquiry Committee. To that effect, the second Inquiry Committee provided the following explanation at paragraph 94 of its report:

... The main problem with Judge Girouard's testimony is that each of his explanations is disharmonious with the most reasonable conclusion. In connection with each controversy, Judge Girouard would have us park our incredulity to accept his version of the facts. At any rate, this essentially intellectual process of evaluating the objective plausibility of Judge Girouard's explanations is supplemented by our observation of his demeanour while testifying. That demeanour buttressed our finding that his explanations are not credible.

[180] In any case, even if that approach could be viewed by Justice Girouard as a reversal of the burden of proof, the second Inquiry Committee did not stop there. It independently reviewed the transcripts, the evidence on the record as well as the relevant evidence submitted by Justice Girouard, including his testimony, and concluded that the misconduct witnessed was established. As the second Inquiry Committee stated at paragraph 5 of its report, they would accept the findings of the majority of the first Inquiry Committee "only if it was shown they were both free from error and reasonable, and only to the extent they withstood our assessment of the evidence deemed reliable" (emphasis added). Following that independent analysis, the second Inquiry Committee concluded at paragraph 177 that it came to the same conclusions as the majority of the first Inquiry Committee.

[178] Ainsi, à la première étape, le deuxième Comité d'enquête a considéré s'il y avait une erreur dans l'analyse du premier Comité d'enquête. Ayant conclu par la négative, leur évaluation pouvait donc légitimement servir de point de départ.

[179] Le deuxième Comité d'enquête a ensuite considéré la preuve et les explications avancées par le juge Girouard pour conclure qu'elles ne justifiaient pas que les constatations défavorables à la crédibilité et à l'intégrité du juge Girouard, telles que faites par la majorité lors du premier Comité d'enquête, soient écartées. À cet effet, au paragraphe 94 de son rapport, le deuxième Comité d'enquête a fourni l'explication suivante :

[...] La difficulté principale avec le témoignage du juge Girouard est que chacune de ses explications va dans le sens contraire de la conclusion la plus raisonnable. À chaque détour, le juge Girouard demande que nous suspendions notre incrédulité pour accepter sa version des faits. Il faut cependant ajouter à cet exercice essentiellement intellectuel d'évaluation de la plausibilité objective des explications du juge Girouard, le fait que nous avons été à même d'observer son comportement lors de son témoignage devant nous. Or, ce comportement n'a fait que renforcer notre constatation du manque de crédibilité de ses explications.

[180] Quoi qu'il en soit, même si cette approche pouvait être perçue comme une inversion du fardeau de la preuve par le juge Girouard, le deuxième Comité d'enquête ne s'est pas arrêté là. Il a, de façon indépendante, revu les transcriptions, les pièces au dossier ainsi que la preuve pertinente présentée par le juge Girouard, y compris son témoignage, pour conclure que l'inconduite attestée était établie. Tel que le deuxième Comité d'enquête l'a exprimé au paragraphe 5 de son rapport, il aurait accepté les constatations de la majorité du premier Comité d'enquête « seulement s'il était démontré qu'elles sont à la fois exemptes d'erreur et raisonnables et uniquement dans la mesure où elles subsistent à la suite de notre appréciation de la preuve jugée digne de foi » (je souligne). Suite à cette analyse indépendante, le deuxième Comité d'enquête a conclu, au paragraphe 177, qu'il tirait les mêmes conclusions que la majorité du premier Comité d'enquête.

[181] The second Inquiry Committee also took into account the concerns raised by Chief Justice Chartier. However, as noted by the second Inquiry Committee, Chief Justice Chartier erred in saying that in civil matters there must be evidence independent of Justice Girouard's testimony to conclude that he fabricated his testimony in an attempt to mislead the first Inquiry Committee regarding the events captured on video (see *Stoneham and Tewkesbury v. Ouellet*, [1979] 2 S.C.R. 172, at pages 195–196, (1979), 278 N.R. 361). Moreover, even in a criminal trial, contradictions in an accused's testimony can be used as independent evidence of fabrication (*R. v. Shafia*, 2016 ONCA 812, 341 C.C.C. (3d) 354, at paragraph 288, leave to appeal to the S.C.C. denied, No. 37387 (April 13, 2017) [[2017] 2 S.C.R. xvii]). The second Inquiry Committee did, in fact, point out numerous contradictions following an analysis of Justice Girouard's testimony and his various statements.

[182] Finally, the second Inquiry Committee noted that, had Chief Justice Chartier had at his disposal the amplified record that was available to the second Inquiry Committee, Chief Justice Chartier “would have endorsed the findings and conclusions of the majority” (Report of the Second Inquiry Committee, at paragraph 98). For its part, the second Inquiry Committee had the benefit of Justice Girouard's testimony, provided in response to the accusations, and Mr. Doray's testimony. However, Chief Justice Chartier did not have this testimony, which he considered necessary before being able to draw a conclusion.

[183] I therefore conclude that the second Inquiry Committee did not reverse the burden of proof and did not ignore the dissent of Chief Justice Chartier. The second Inquiry Committee took into account the observations made by every member of the first Inquiry Committee, and its conclusions are based on an independent analysis of the evidence on the record, which includes Justice Girouard's testimony. The second Inquiry Committee's analysis is not vitiated by error and its findings are reasonable.

[181] Le deuxième Comité d'enquête a aussi tenu compte des préoccupations soulevées par le juge en chef Chartier. Tel que noté par le deuxième Comité d'enquête, le juge en chef Chartier a toutefois fait erreur de dire que dans une matière de nature civile, il est nécessaire d'avoir une preuve indépendante au témoignage du juge Girouard pour conclure à la fabrication de son témoignage afin de tenter d'induire le premier Comité d'enquête en erreur relativement aux événements captés sur vidéo (voir *Stoneham et Tewkesbury c. Ouellet*, [1979] 2 R.C.S. 172, aux pages 195–196). Qui plus est, même dans un procès criminel, les contradictions soulevées dans le témoignage d'un accusé peuvent servir de preuve indépendante à la fabrication (*R. v. Shafia*, 2016 ONCA 812, 341 C.C.C. (3d) 354, au paragraphe 288, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 37387 (13 avril 2017) [[2017] 2 R.C.S. xvii]). Le deuxième Comité d'enquête a en effet signalé, suite à une analyse du témoignage et des diverses déclarations du juge Girouard, qu'il y avait de nombreuses contradictions.

[182] Finalement, le deuxième Comité d'enquête a noté que si le juge en chef Chartier avait eu le bénéfice du dossier élargi que le deuxième Comité d'enquête avait à sa disposition, le juge en chef Chartier « aurait souscrit aux constatations et aux conclusions de la majorité visée à la Première allégation » (Rapport du deuxième Comité d'enquête, au paragraphe 98). Pour sa part, le deuxième Comité d'enquête avait le bénéfice du témoignage du juge Girouard, livré en réponse aux accusations, et le bénéfice du témoignage de M^e Doray. Toutefois, le juge en chef Chartier n'avait pas le bénéfice de ces deux derniers témoignages qu'il considérait nécessaire avant de pouvoir tirer une conclusion.

[183] Je conclus donc que le deuxième Comité d'enquête n'a pas inversé le fardeau de la preuve et n'a pas ignoré la dissidence du juge en chef Chartier. Le deuxième Comité d'enquête a tenu compte des observations faites par tous les membres du premier Comité d'enquête et ses conclusions sont fondées sur une analyse indépendante de la preuve au dossier, laquelle inclut le témoignage du juge Girouard. L'analyse du deuxième Comité d'enquête n'est pas entachée d'erreur et ses constatations sont raisonnables.

(2) Did the second panel of the Council reverse the burden of proof?

[184] Justice Girouard argues that the decision of the second panel of the Council is devoid of reasons and is not structured in a manner that would enable a reviewing court to conduct a real analysis. This flows from his argument that there was no review of the facts or analysis undertaken by the second panel of the Council. According to him, the explanation of the second panel of the Council, following its review of the second Inquiry Committee's report, that they "gave appropriate weight to the Committee's findings, but considered its recommendations afresh, applying [their] independent judgment to the facts" is clearly insufficient (Canadian Judicial Council, *Report to the Minister of Justice* (February 20, 2018) (Report of the Second Panel of the Council), at paragraph 21 [footnote omitted]). Justice Girouard submits that the Council simply accepted the second Inquiry Committee's conclusions to the effect that Justice Girouard had not demonstrated that the findings of the first Inquiry Committee were unreasonable. According to Justice Girouard, this is a second example of a reversal of the burden of proof.

[185] In addition, according to Justice Girouard, the second Inquiry Committee refused to take into account a relevant piece of evidence by failing to consider the conclusions of Chief Justice Chartier, dissenting, and the unanimous decision of the Council, which constitutes a second error of law (see *Université du Québec à Trois Rivières v. Larocque*, [1993] 1 S.C.R. 471, (1993), 101 D.L.R. (4th) 494).

[186] In a section above, I rejected the claim that the first panel of the Council supported the Chief Justice Chartier's dissent to conclude that Justice Girouard had not deliberately attempted to mislead the first Inquiry Committee. As I have already explained, the first panel of the Council simply refused to decide on the merits of the issue because the allegation of misconduct was not part of the notice of allegation to which Justice Girouard had to respond.

2) Est-ce que le deuxième panel du Conseil a inversé le fardeau de la preuve?

[184] Le juge Girouard maintient que la décision du deuxième panel du Conseil n'est ni motivée ni structurée de manière à permettre une véritable analyse par une cour de révision. Cela découle de son argument voulant qu'il n'y ait eu aucun examen des faits ni aucune analyse entreprise par le deuxième panel du Conseil. Selon lui, l'explication du deuxième panel du Conseil, suite à son examen du Rapport du deuxième Comité d'enquête, voulant qu'ils ont « accordé le poids voulu aux conclusions du comité, mais [ont] considéré ses recommandations de nouveau, en apportant [leur] propre jugement [indépendant] aux faits » est nettement insuffisante (Conseil canadien de la magistrature, *Rapport à la ministre de la Justice* (20 février 2018) (Rapport du deuxième panel du Conseil), au paragraphe 21 [note en bas de page omise]). Le juge Girouard soumet que le Conseil aurait tout simplement accepté la conclusion du deuxième Comité d'enquête à l'effet que le juge Girouard n'avait pas démontré que les constatations de la majorité du premier Comité d'enquête étaient déraisonnables. Selon le juge Girouard, il s'agit d'un deuxième exemple d'inversion du fardeau de la preuve.

[185] De plus, selon le juge Girouard, le deuxième Comité d'enquête a refusé de tenir compte d'une preuve pertinente en ne considérant pas les conclusions de la dissidence du juge en chef Chartier et de la décision unanime du Conseil, ce qui constitue une deuxième erreur de droit (voir *Université du Québec à Trois Rivières c. Larocque*, [1993] 1 R.C.S. 471).

[186] Dans une section précédente, j'ai rejeté la prétention voulant que le premier panel du Conseil ait appuyé la dissidence du juge en chef Chartier pour conclure que le juge Girouard n'avait pas délibérément tenté d'induire le premier Comité d'enquête en erreur. Tel que j'ai déjà expliqué, le premier panel du Conseil a simplement refusé de se pencher sur le fond de la question parce que la prétention d'inconduite n'était pas contenue dans l'avis d'allégation à laquelle le juge Girouard devait répondre.

[187] With respect to the other criticisms submitted by Justice Girouard, in my view, they are based on a misconception of the role that the Council must play. As previously explained, the Council is not to redo the work of the Inquiry Committee or to act as an investigator and review the evidence in its entirety. That is why it does not hear new evidence and does not assess the credibility of the testimony given before the Inquiry Committee. It is the Inquiry Committee that hears and assesses the evidence to determine the facts. As indicated in its report, the second Inquiry Committee noted that Justice Girouard's misconduct, under the first allegation, had been established on a balance of probabilities.

[188] Normally, unless there is an error that may be qualified as palpable and overriding, the Council accepts the assessment of the evidence made by the inquiry committee because it is the inquiry committee that is responsible for conducting the inquiry under the Act, the 2015 By-laws and the Handbook [*Handbook of Practice and Procedure of the Canadian Judicial Council Inquiry Committees*, September 17, 2015]. The Council, for its part, receives the results of the inquiry and is responsible for making the appropriate recommendation to the Minister.

[189] Justice Girouard did not demonstrate before this Court that the second Inquiry Committee made any strictly factual errors or that he raised such errors in his submissions to the second panel of the Council. In addition, he did not demonstrate that the second Inquiry Committee's findings of fact were baseless or unreasonable. Instead, Justice Girouard takes issue with the second Inquiry Committee's interpretation of certain facts, the inferences drawn, the credibility assessment and the weight given by the second Inquiry Committee to the various testimonies received. These tasks usually fall to an inquiry committee, and the Council is ill placed to interpret them differently or to draw different inferences of fact. Thus, the lack of review and analysis of the facts by the Council reflects its conclusion that none of the points raised by Justice Girouard in his submissions led it to question the assessment of the evidence and the determination of the facts made by the second Inquiry Committee. It is the same before this Court. Nothing in

[187] En ce qui a trait aux autres critiques soumises par le juge Girouard, à mon avis, elles se fondent sur une fausse conception du rôle que doit jouer le Conseil. Tel qu'expliqué précédemment, le Conseil n'est pas tenu de répéter le travail du comité d'enquête ou d'agir comme enquêteur et réviser la preuve dans son entier. De ce fait, il n'entend pas de la nouvelle preuve et n'évalue pas la crédibilité des témoignages rendus devant le comité d'enquête. C'est le comité d'enquête qui entend et qui apprécie la preuve pour déterminer les faits. Tel qu'indiqué dans son rapport, le deuxième Comité d'enquête a constaté que l'inconduite du juge Girouard, aux termes de la première allégation, a été établie selon la prépondérance des probabilités.

[188] Normalement, à moins d'erreurs qu'il puisse qualifier de manifestes et dominantes, le Conseil accepte l'appréciation de la preuve faite par le comité d'enquête puisque c'est ce dernier qui est chargé de faire l'enquête aux termes de la Loi, du Règlement de 2015 et du Manuel de pratique [*Manuel de pratique et de procédure des Comités d'enquête du Conseil canadien de la magistrature*, 17 septembre 2015]. Le Conseil, quant à lui, reçoit les résultats de l'enquête et est responsable de formuler la recommandation appropriée au ministre.

[189] Le juge Girouard n'a pas démontré devant cette Cour qu'il y a des erreurs strictement factuelles commises par le deuxième Comité d'enquête, ni qu'il aurait soulevé de telles erreurs dans ses observations soumises au deuxième panel du Conseil. De plus, il n'a pas démontré que les déterminations de faits par le deuxième Comité d'enquête étaient sans fondement ou qu'elles étaient déraisonnables. Ce que le juge Girouard reproche au deuxième Comité d'enquête c'est plutôt l'interprétation donnée à certains faits, les inférences tirées, l'évaluation de la crédibilité et le poids accordé par le deuxième Comité d'enquête aux divers témoignages reçus. Ces tâches sont généralement du ressort d'un comité d'enquête et le Conseil serait mal placé pour y porter une différente interprétation ou tirer des inférences de faits différents. Ainsi, l'absence d'examen et d'analyse des faits par le Conseil reflète sa conclusion à l'effet qu'aucun des points soulevés par le juge Girouard dans ses représentations ne l'a porté à remettre en question

Justice Girouard's submissions leads me to conclude that the Council should have rejected or questioned the findings made by the second Inquiry Committee.

[190] As the Supreme Court of Canada explained in *Moreau-Bérubé*, the inquiry committee is in a privileged position and is the primary trier of fact (*Moreau-Bérubé*, at paragraph 71).

[191] After noting Justice Girouard's misconduct, and as provided in the 2015 By-laws, the second Inquiry Committee decided on the possibility of removing the judge from office and concluded that the misconduct was serious enough to warrant a recommendation for removal. When the second panel of the Council stated in its reasons that it "gave appropriate weight to the Committee's findings", it took into account the recommendation made by the second Inquiry Committee that Justice Girouard should be removed from office. However, it was for the Council to decide on the recommendation to the Minister. Under the Act and the 2015 By-Laws, the Council is not bound to accept the conclusions of the inquiry committee. It is for the Council to use its own judgment regarding the appropriate recommendation in light of the committee's findings following an inquiry.

[192] In his amended application for judicial review and for a declaration of constitutional invalidity, Justice Girouard explains that he finds it surprising that the second panel of the Council wrote at paragraph 59 of its reasons that his submissions did not provide "a simple, rational, coherent, all-encompassing or satisfying explanation of what takes place in the 17 second video." According to Justice Girouard, his simple explanation is found at paragraph 94 of his submission, where he explains that the object exchanged between him and Mr. Lamontagne contains the amount of the proposed settlement in the tax matter for which he was representing Mr. Lamontagne.

l'appréciation de la preuve et la détermination des faits, lesquelles avaient pourtant été faites par le deuxième Comité d'enquête. Il en est de même devant cette Cour. Rien dans les représentations du juge Girouard ne porte à croire que le Conseil devait rejeter ou remettre en question les constatations faites par le deuxième Comité d'enquête.

[190] Tel que la Cour suprême du Canada l'a expliqué dans l'arrêt *Moreau-Bérubé*, le comité d'enquête est dans une position privilégiée et il est le principal juge des faits (*Moreau-Bérubé*, au paragraphe 71).

[191] Après avoir constaté l'inconduite du juge Girouard et tel que le prévoit le Règlement de 2015, le deuxième Comité d'enquête a statué sur l'opportunité de recommander la révocation du juge et a conclu que l'inconduite était suffisamment sérieuse pour qu'une recommandation de révocation soit faite. Lorsque le deuxième panel du Conseil énonce, dans ses motifs, qu'il « accorde le poids voulu aux conclusions du deuxième comité », il tient compte de la recommandation faite par le deuxième Comité d'enquête à l'effet que le juge Girouard devait être révoqué. Par contre, il revenait au Conseil de décider de la recommandation à faire au ministre. Selon la Loi et le Règlement de 2015, le Conseil n'est pas tenu d'accepter les conclusions du Comité d'enquête. C'est au Conseil d'apporter son propre jugement quant aux recommandations appropriées, et ce, à la lumière des constatations du comité suite à la tenue d'une enquête.

[192] Dans son avis de contrôle judiciaire et de déclaration d'invalidité constitutionnelle modifiée, le juge Girouard explique qu'il trouve étonnant que le deuxième panel du Conseil ait écrit au paragraphe 59 de ses motifs que ses observations soumises n'ont pas fourni « une explication simple, sensée, cohérente, complète et satisfaisante de ce qu'on voit dans l'enregistrement vidéo de 17 secondes ». Selon le juge Girouard, son explication simple se trouve pourtant au paragraphe 94 de ses observations, où il explique que l'item échangé entre lui et M. Lamontagne contient le montant du règlement proposé au dossier fiscal pour lequel il représentait M. Lamontagne.

[193] In my view, Justice Girouard’s criticism is baseless. The explanation put forward by Justice Girouard addresses only one aspect of what appears in the video without any further explanations regarding the context. This piecemeal explanation is therefore far from satisfactory within the overall context of everything the video shows and of the testimony given, when considered as a whole. Clearly, the Council adopted the reasons of its inquiry committee, which explain in great detail why it rejects Justice Girouard’s testimony. The second Inquiry Committee carefully dissected each of the elements considered not credible by the first Inquiry Committee and whose cumulative effect “compels the conclusion Judge Girouard did not testify truthfully about the nature of the September 17, 2010 video-taped exchange” and that “[t]he main problem with Judge Girouard’s testimony is that each of his explanations is disharmonious with the most reasonable conclusion” (Report of the Second Inquiry Committee, at paragraphs 93–94).

[194] I therefore find that the second panel of the Council did not reverse the burden of proof.

D. *Language rights*

(1) Introduction

[195] Justice Girouard alleges that his language rights were violated. However, in his written and oral submissions, the specific nature of the rights violated was not clearly stated. Based on my reading, the main complaint brought forward by Justice Girouard is the same as the one brought forward by the dissenting members of the second panel of the Council. The dissenting members were of the opinion that, to conclude that procedural fairness was respected, all members of the Council, even those who do not understand French, had to have access to the same documentation. Since transcripts of several thousand pages of stenographic notes taken during the hearings of the first and second Inquiry Committees were not translated into English, unilingual anglophone members did not necessarily have access to the same information as those who understood French. Justice Girouard argues that he was therefore not given a fair

[193] À mon avis, la critique avancée par le juge Girouard est sans fondement. L’explication avancée par le juge Girouard n’adresse qu’un aspect de ce qui apparaît dans la vidéo, et ce, sans plus d’explication quant au contexte. Cette explication parcellaire est donc loin d’être satisfaisante dans le contexte global de tout ce que la vidéo contient et du témoignage rendu, lorsque considéré dans son ensemble. De toute évidence, le Conseil a adopté les motifs de son comité d’enquête dans lequel il explique de façon très détaillée les raisons pour lesquelles il rejette le témoignage du juge Girouard. Le deuxième Comité d’enquête a décortiqué minutieusement chacun des éléments jugés non crédibles par le premier Comité d’enquête et dont l’effet cumulatif « établit que le juge Girouard n’a pas dit la vérité dans son témoignage sur la nature de l’échange du 17 septembre 2010 captée sur vidéo » et que « [l]a difficulté principale avec le témoignage du juge Girouard est que chacune de ses explications va dans le sens contraire de la conclusion la plus raisonnable » (Rapport du deuxième Comité d’enquête, aux paragraphes 93–94).

[194] Je conclus donc que le deuxième panel du Conseil n’a pas inversé le fardeau de la preuve.

D. *Les droits linguistiques*

1) Introduction

[195] Le juge Girouard allègue qu’il y a eu violation de ses droits linguistiques. Toutefois, dans ses représentations écrites et lors de ses représentations orales, la nature précise des droits violés n’a pas été clairement énoncée. Selon ma lecture, la plainte principale avancée par le juge Girouard est la même que celle avancée par les membres dissidents du deuxième panel du Conseil. Les membres dissidents étaient d’avis que, pour conclure qu’il y a eu respect de l’équité procédurale, tous les membres du Conseil, y compris ceux qui ne comprennent pas le français, devaient avoir accès à la même documentation. Puisque la transcription de quelques milliers de pages de notes sténographiques prises lors des audiences devant le premier et le deuxième Comité d’enquête n’ont pas été traduites en anglais, les membres unilingues anglophones n’avaient pas forcément accès aux mêmes renseignements que ceux qui comprenaient

hearing and that, for that reason, the Council's decision must be set aside. According to the dissenting members and to Justice Girouard, it is simply unfair that decision-makers are not able to understand the complete record on which they are to make a decision.

[196] For the reasons that follow, I cannot agree with Justice Girouard's argument.

(2) Analysis

[197] In support of his argument, Justice Girouard relies on section 133 of the Constitution Act, the Charter and the *Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31. The relevant excerpts of these various statutes read as follows:

(a) *The Constitution Act*

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

Use of English and French Languages

133. Either the English or the French Language may be used by any Person in the Debates of the Houses of the Parliament of Canada and of the Houses of the Legislature of Quebec; and both those Languages shall be used in the respective Records and Journals of those Houses; and either of those Languages may be used by any Person or in any Pleading or Process in or issuing from any Court of Canada established under this Act, and in or from all or any of the Courts of Quebec.

The Acts of the Parliament of Canada and of the Legislature of Quebec shall be printed and published in both those Languages.

le français. Le juge Girouard soutient qu'on ne lui a donc pas accordé une audience équitable et que pour cette raison, la décision du Conseil doit être annulée. Selon les membres dissidents et le juge Girouard, il est tout simplement injuste que les décideurs ne soient pas en mesure de comprendre le dossier complet sur lequel ils sont tenus de rendre jugement.

[196] Pour les motifs qui suivent, je ne peux souscrire à la thèse du juge Girouard.

2) Analyse

[197] Au soutien de son argument, le juge Girouard a invoqué l'article 133 de la Loi constitutionnelle, la Charte et la *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 31. Les extraits pertinents de ces différentes lois sont libellés comme suit :

a) *La Loi constitutionnelle*

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

Usage facultatif et obligatoire des langues française et anglaise

133. Dans les chambres du parlement du Canada et les chambres de la législature de Québec, l'usage de la langue française ou de la langue anglaise, dans les débats, sera facultatif; mais dans la rédaction des archives, procès-verbaux et journaux respectifs de ces chambres, l'usage de ces deux langues sera obligatoire; et dans toute plaidoirie ou pièce de procédure par-devant les tribunaux ou émanant des tribunaux du Canada qui seront établis sous l'autorité de la présente loi, et par-devant tous les tribunaux ou émanant des tribunaux de Québec, il pourra être fait également usage, à faculté, de l'une ou de l'autre de ces langues.

Les lois du parlement du Canada et de la législature de Québec devront être imprimées et publiées dans ces deux langues.

(b) *The Charter*

CONSTITUTION ACT, 1982

PART I

CANADIAN CHARTER OF RIGHTS AND
FREEDOMS

...

LEGAL RIGHTS

...

Interpreter

14. A party or witness in any proceedings who does not understand or speak the language in which the proceedings are conducted or who is deaf has the right to the assistance of an interpreter.

...

OFFICIAL LANGUAGES OF CANADA

Official languages of Canada

16. (1) English and French are the official languages of Canada and have equality of status and equal rights and privileges as to their use in all institutions of the Parliament and government of Canada.

...

Advancement of status and use

(3) Nothing in this Charter limits the authority of Parliament or a legislature to advance the equality of status or use of English and French.

...

Proceedings in courts established by Parliament

19. (1) Either English or French may be used by any person in, or in any pleading in or process issuing from, any court established by Parliament.

...

Communications by public with federal institutions

20. (1) Any member of the public in Canada has the right to communicate with, and to receive available services

b) *La Charte*

LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1982

PARTIE I

CHARTRE CANADIENNE DES DROITS ET
LIBERTÉS

[...]

GARANTIES JURIDIQUES

[...]

Interprète

14. La partie ou le témoin qui ne peuvent suivre les procédures, soit parce qu'ils ne comprennent pas ou ne parlent pas la langue employée, soit parce qu'ils sont atteints de surdité, ont droit à l'assistance d'un interprète.

[...]

LANGUES OFFICIELLES DU CANADA

Langues officielles du Canada

16. (1) Le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada.

[...]

Progression vers l'égalité

(3) La présente charte ne limite pas le pouvoir du Parlement et des législatures de favoriser la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais.

[...]

Procédures devant les tribunaux établis par le Parlement

19. (1) Chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans toutes les affaires dont sont saisis les tribunaux établis par le Parlement et dans tous les actes de procédure qui en découlent.

[...]

Communications entre les administrés et les institutions fédérales

20. (1) Le public a, au Canada, droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec le siège ou

from, any head or central office of an institution of the Parliament or government of Canada in English or French, and has the same right with respect to any other office of any such institution where

(a) there is a significant demand for communications with and services from that office in such language; or

(b) due to the nature of the office, it is reasonable that communications with and services from that office be available in both English and French.

...

Continuation of existing constitutional provisions

21. Nothing in sections 16 to 20 abrogates or derogates from any right, privilege or obligation with respect to the English and French languages, or either of them, that exists or is continued by virtue of any other provision of the Constitution of Canada.

Rights and privileges preserved

22. Nothing in sections 16 to 20 abrogates or derogates from any legal or customary right or privilege acquired or enjoyed either before or after the coming into force of this Charter with respect to any language that is not English or French.

Official Languages Act, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31

Interpretation

Definitions

3 (1) ...

federal institution includes any of the following institutions of the Parliament or government of Canada:

(a) the Senate,

(b) the House of Commons,

(c) the Library of Parliament,

(c.1) the office of the Senate Ethics Officer and the office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner,

(c.2) the Parliamentary Protective Service,

l'administration centrale des institutions du Parlement ou du gouvernement du Canada ou pour en recevoir les services; il a le même droit à l'égard de tout autre bureau de ces institutions là où, selon le cas :

a) l'emploi du français ou de l'anglais fait l'objet d'une demande importante;

b) l'emploi du français et de l'anglais se justifie par la vocation du bureau.

[...]

Maintien en vigueur de certaines dispositions

21. Les articles 16 à 20 n'ont pas pour effet, en ce qui a trait à la langue française ou anglaise ou à ces deux langues, de porter atteinte aux droits, privilèges ou obligations qui existent ou sont maintenus aux termes d'une autre disposition de la Constitution du Canada.

Droits préservés

22. Les articles 16 à 20 n'ont pas pour effet de porter atteinte aux droits et privilèges, antérieurs ou postérieurs à l'entrée en vigueur de la présente charte et découlant de la loi ou de la coutume, des langues autres que le français ou l'anglais.

Loi sur les langues officielles, L.R.C. (1985) (4^e supp), ch. 31

Définitions

Définitions

3 (1) [...]

institutions fédérales Les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada, dont le Sénat, la Chambre des communes, la bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique et le bureau du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, le Service de protection parlementaire, le bureau du directeur parlementaire du budget, les tribunaux fédéraux, tout organisme — bureau, commission, conseil, office ou autre — chargé de fonctions administratives sous le régime d'une loi fédérale ou en vertu des attributions du gouverneur en conseil, les ministères fédéraux, les sociétés d'État créées sous le régime d'une loi fédérale et tout autre organisme désigné par la loi à titre de mandataire de Sa Majesté du chef du Canada ou placé sous la tutelle du gouverneur en conseil

- (c.3) the office of the Parliamentary Budget Officer,
- (d) any federal court,
- (e) any board, commission or council, or other body or office, established to perform a governmental function by or pursuant to an Act of Parliament or by or under the authority of the Governor in Council,
- (f) a department of the Government of Canada,
- (g) a Crown corporation established by or pursuant to an Act of Parliament, and
- (h) any other body that is specified by an Act of Parliament to be an agent of Her Majesty in right of Canada or to be subject to the direction of the Governor in Council or a minister of the Crown,

but does not include

- (i) any institution of the Legislative Assembly or government of Yukon, the Northwest Territories or Nunavut, or
- (j) any Indian band, band council or other body established to perform a governmental function in relation to an Indian band or other group of aboriginal people; (*institutions fédérales*)

...

Definition of *federal court*

(2) In this section and in Parts II and III, *federal court* means any court, tribunal or other body that carries out adjudicative functions and is established by or pursuant to an Act of Parliament.

...

Administration of Justice

Official languages of federal courts

14 English and French are the official languages of the federal courts, and either of those languages may be used by any person in, or in any pleading in or process issuing from, any federal court.

...

ou d'un ministre fédéral. Ne sont pas visés les institutions de l'Assemblée législative du Yukon, de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest ou de l'Assemblée législative du Nunavut ou celles de l'administration de chacun de ces territoires, ni les organismes — bande indienne, conseil de bande ou autres — chargés de l'administration d'une bande indienne ou d'autres groupes de peuples autochtones. (*federal institution*)

[...]

Définition de tribunal

(2) Pour l'application du présent article et des parties II et III, est un tribunal fédéral tout organisme créé sous le régime d'une loi fédérale pour rendre la justice.

[...]

Administration de la justice

Langues officielles des tribunaux fédéraux

14 Le français et l'anglais sont les langues officielles des tribunaux fédéraux; chacun a le droit d'employer l'une ou l'autre dans toutes les affaires dont ils sont saisis et dans les actes de procédure qui en découlent.

[...]

Duty to ensure understanding without an interpreter

16 (1) Every federal court, other than the Supreme Court of Canada, has the duty to ensure that

(a) if English is the language chosen by the parties for proceedings conducted before it in any particular case, every judge or other officer who hears those proceedings is able to understand English without the assistance of an interpreter;

(b) if French is the language chosen by the parties for proceedings conducted before it in any particular case, every judge or other officer who hears those proceedings is able to understand French without the assistance of an interpreter; and

(c) if both English and French are the languages chosen by the parties for proceedings conducted before it in any particular case, every judge or other officer who hears those proceedings is able to understand both languages without the assistance of an interpreter.

[198] Depending on the circumstances before a court or tribunal in a given case, various language rights are granted to an individual appearing before it. The relevant rights in this case are the following:

1. the right to plead in one's official language; and
2. the right to be heard by a court in which the person hearing the matter understands the official language chosen by the individual.

[199] Even where there are no language rights in issue or where the language rights have been respected, access to translated transcripts for the benefit of the decision maker does indeed raise an issue of procedural fairness. In the paragraphs below, I will analyze the language-rights violations alleged by Justice Girouard, as well as the issue of procedural fairness.

(c) *The right to plead in one's official language*

[200] The right to plead in one's official language flows from several legislative sources, including the *Official Languages Act* and section 133 of the Constitution Act.

Obligation relative à la compréhension des langues officielles

16 (1) Il incombe aux tribunaux fédéraux autres que la Cour suprême du Canada de veiller à ce que celui qui entend l'affaire :

a) comprenne l'anglais sans l'aide d'un interprète lorsque les parties ont opté pour que l'affaire ait lieu en anglais;

b) comprenne le français sans l'aide d'un interprète lorsque les parties ont opté pour que l'affaire ait lieu en français;

c) comprenne l'anglais et le français sans l'aide d'un interprète lorsque les parties ont opté pour que l'affaire ait lieu dans les deux langues.

[198] Selon les différentes circonstances qui se présentent devant une cour ou un tribunal dans un cas donné, divers droits linguistiques sont accordés à un individu qui comparait. Les droits qui sont pertinents en l'espèce sont les suivants :

1. Le droit de plaider dans sa langue officielle; et
2. Le droit d'être entendu devant un tribunal où celui ou celle qui entend l'affaire comprend la langue officielle choisie par l'individu.

[199] Même lorsqu'il n'y a pas de droit linguistique en jeu ou lorsque les droits linguistiques ont été respectés, l'accès à la traduction des transcriptions au bénéfice du décideur soulève en effet une question d'équité procédurale. Dans les paragraphes qui suivent, j'analyserai les atteintes aux droits linguistiques telles qu'elles sont invoquées par le juge Girouard ainsi que la question d'équité procédurale.

c) *Le droit de plaider dans sa langue officielle*

[200] Le droit de plaider dans sa langue officielle découle de plusieurs sources législatives, notamment la *Loi sur les langues officielles* et l'article 133 de la Loi constitutionnelle.

[201] In my view, to the extent that these statutes grant Justice Girouard the right to plead his case in the official language of his choice, the right was fully respected. Justice Girouard was able to testify and argue his case in his chosen language, and the Council ensured that all of the evidence and all of the decisions rendered were provided to him in the official language of his choice.

(d) *The right to a court that understands the official language chosen by the party*

[202] The *Official Languages Act* applies to federal institutions. The definition of “federal institution” is very broad and includes the Council. Part III [sections 14–20] of this statute provides that some federal institutions are subject to specific obligations. When a federal institution is a “federal court”, as defined by this statute, section 16 requires that, “if French is the language chosen by the parties for proceedings conducted before it in any particular case”, the court must understand “French without the assistance of an interpreter”. Justice Girouard chose to testify and argue his case in French. Therefore, if the Inquiry Committee and the Council are federal courts, the members of the second Inquiry Committee and of the Council who heard the matter must be able to understand French, the official language chosen by Justice Girouard.

[203] In this case, it has been established that the members of the second Inquiry Committee all understood French. However, it is equally clear that some members of the Council did not understand French. Therefore, if the Council is a federal court for the purposes of the *Official Languages Act*, Justice Girouard’s rights were violated.

[204] In my opinion, although the Council is a federal institution, as defined in the *Official Languages Act*, it is not included within the definition of “federal court”, as established by that statute. It is therefore not bound by the requirements of section 16 of the *Official Languages Act*. I will explain.

[205] Subsection 3(2) of the *Official Languages Act* states that “[i]n this section and in Parts II and III, **federal**

[201] À mon avis, dans la mesure où ces lois accordent au juge Girouard le droit de plaider sa cause dans la langue officielle de son choix, ce droit a été pleinement respecté. En effet, le juge Girouard a pu témoigner et plaider sa cause dans la langue qu’il a choisie et le Conseil s’est assuré que toute la preuve, ainsi que toutes les décisions rendues, lui ont été fournies dans la langue officielle de son choix.

d) *Le droit d’avoir un tribunal qui comprend la langue officielle choisie par la partie*

[202] La *Loi sur les langues officielles* s’applique aux institutions fédérales. La définition d’institutions fédérales est très large et comprend le Conseil. La partie III [articles 14 à 20] de cette loi prévoit que certaines « institutions fédérales » sont assujetties à des obligations particulières. Lorsqu’une institution fédérale est un « tribunal fédéral » tel que défini par cette loi, l’article 16 stipule que le tribunal doit comprendre « le français sans l’aide d’un interprète lorsque les parties ont opté pour que l’affaire ait lieu en français ». Le juge Girouard a choisi de témoigner et de plaider l’affaire en français. Ainsi, si le comité d’enquête et le Conseil sont des tribunaux fédéraux, les membres du deuxième Comité d’enquête et du Conseil qui ont entendu l’affaire doivent comprendre le français, la langue officielle choisie par le juge Girouard.

[203] En l’espèce, il est établi que les membres du deuxième Comité d’enquête comprenaient tous le français. Par contre, il est tout aussi clair que certains membres du Conseil ne comprenaient pas le français. Ainsi, si le Conseil est un tribunal fédéral pour les fins de la *Loi sur les langues officielles*, il y a eu enfreinte aux droits linguistiques du juge Girouard.

[204] À mon avis, quoique le Conseil soit une institution fédérale telle que définie dans la *Loi sur les langues officielles*, il n’est pas compris dans la définition de « tribunal fédéral » tel qu’établi par cette loi. Il n’est donc pas tenu de répondre aux exigences de l’article 16 de la *Loi sur les langues officielles*. Je m’explique.

[205] Le paragraphe 3(2) de la *Loi sur les langues officielles* prévoit que « [p]our l’application du présent

court means any court, tribunal or other body that carries out adjudicative functions and is established by or pursuant to an Act of Parliament” (emphasis added).

[206] As the Supreme Court of Canada explained in *Ruffo*, the investigation of a complaint lodged with a judicial council does not “resemble litigation in an adversarial proceeding; rather, it is intended to be the expression of purely investigative functions marked by an active search for the truth” (*Ruffo*, at paragraph 72). A complaint, or a request for an inquiry, sets the inquiry process in motion, but its “effect is not to initiate litigation between the two parties” (*Ruffo*, at paragraph 73). *Ruffo* may have dealt with the Conseil de la magistrature du Québec rather than the Council, but the structures and objectives of both entities are essentially the same.

[207] Thus, when the function of the proceedings of the federal institution is investigative and there is neither a prosecutor nor a dispute in the traditional sense, the institution is not a federal court within the meaning of the statute because it does not carry out adjudicative functions (see *Hanna v. Mission Institution*, 1995 CarswellNat 1793 (WestlawNext Canada), at paragraphs 26–30 [page 10 of the original Court version, which is available on WestlawNext Canada], 102 F.T.R. 275, 28 W.C.B. (2d) 541 (F.C.T.D.); *Belair v. Canada (Solicitor General)*, 2000 CanLII 14967 (F.C.T.D.)).

[208] I therefore find that the Council, though it does constitute a federal institution, is not a “federal court” because it does not carry out adjudicative functions within the meaning of the *Official Languages Act*. Thus, there is no violation of Part III of the *Official Languages Act*.

(e) *The right to procedural fairness*

[209] At the hearing, Justice Girouard stated that he was relying [TRANSLATION] “primarily” on the breach of procedural fairness with respect to the translation of the record. He submits that the dissenting members of the Council’s second committee were correct, for the reasons they provided.

article et des parties II et III, est un tribunal fédéral tout organisme créé sous le régime d’une loi fédérale pour rendre la justice » (je souligne).

[206] Comme nous l’a expliqué la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Ruffo*, l’enquête concernant une plainte déposée auprès d’un conseil de la magistrature n’est pas « l’essence d’un litige dominé par une procédure contradictoire mais se veut plutôt l’expression de fonctions purement investigatrices, marquées par la recherche active de la vérité » (*Ruffo*, au paragraphe 72). Une plainte ou une demande d’enquête déclenche une enquête, mais « n’a pas pour effet d’initier une procédure litigieuse entre deux parties » (*Ruffo*, au paragraphe 73). Bien que l’arrêt *Ruffo* traitait du Conseil de la magistrature du Québec et non du Conseil, les structures et les objectifs des deux entités sont sensiblement les mêmes.

[207] Ainsi, lorsque l’objectif des procédures entreprises par l’institution fédérale est d’enquêter et qu’il n’y a pas de poursuivant ni de litige dans le sens traditionnel du terme, l’institution n’est pas un tribunal fédéral au sens de la loi, puisqu’il ne rend pas justice (voir *Hanna c. Établissement de mission*, [1995] A.C.F. n° 1370 (QL) (1^{re} inst.), aux paragraphes 26–30, [à la page 10 de la version originale de la Cour, disponible sur WestlawNext Canada, 1995 CarswellNat 1793]; *Belair c. Canada (Soliciteur général)*, 2000 CanLII 14967 (C.F. 1^{re} inst.)).

[208] Je conclus donc que le Conseil, quoiqu’il constitue une institution fédérale, n’est pas un « tribunal fédéral » puisqu’il ne rend pas la justice au sens de la *Loi sur les langues officielles*. Il n’y a donc pas de violation de la partie III de la *Loi sur les langues officielles*.

e) *Le droit à l’équité procédurale*

[209] Lors de l’audience, le juge Girouard a indiqué qu’il se fiait « surtout » sur le bris à l’équité procédurale concernant la traduction du dossier. Il maintient que les membres dissidents du deuxième panel du Conseil avaient raison et il a fait siens leurs propos.

[210] According to the dissent, there was a denial of Justice Girouard’s right “to a fair hearing; a denial founded on Council’s failure to ensure that all participants in the decision-making process could understand and consider the complete record” (Report of the Second Panel of the Council, *Dissent* (February 20, 2018), at paragraph 8). In support, the dissent cited *Valente*, as well as the principle that “he who decides must hear”. According to the dissent, “he who decides on the strength of a written record, which includes a transcript, must be able to read the transcript” (Report of the Second Panel of the Council, *Dissent*, at paragraph 3). The dissent then notes that “the 2010 *CJC Policy on Council Review of Inquiry Committee Report* expressly provided that ‘The review by the Council is based on the record and report of the Inquiry Committee and on written submissions by the judge and by independent counsel’” (Report of the Second Panel of the Council, *Dissent*, at paragraph 3).

[211] Therefore, because the transcript was provided to all the members of the Council, and this transcript of the oral evidence was in French, without the benefit of an English translation, “the record available to be considered by the unilingual English-speaking members of [the] Council was different than the record available for consideration by the bilingual members” (Report of the Second Panel of the Council, *Dissent*, at paragraph 4). Justice Girouard argues that this constitutes a denial of his right to a fair hearing.

[212] In his reply, Justice Girouard adds that if he had opted to testify in English, all of the members of the Council would have been able to read the transcript of his testimony. He submits that he therefore suffered prejudice because he is a francophone and chose to proceed and testify in French. In his view, this situation violated his language rights.

[213] The AGC explains in response that what was submitted to the Council in both official languages was more than sufficient to enable it to fulfill its mandate, which was to review the Report of the Second Inquiry Committee and draw its own conclusion with respect to the recommendation for removal from office.

[210] Selon la dissidence, il y a eu un déni du droit du juge Girouard « à une audience équitable, un déni fondé sur le défaut du Conseil de s’assurer que tous les participants au processus décisionnel pouvaient comprendre et évaluer l’ensemble du dossier » (Rapport du deuxième panel du Conseil, *Dissidence* (20 février 2018), au paragraphe 8). À l’appui, la dissidence a cité l’arrêt *Valente*, ainsi que le principe voulant que « celui qui tranche doit entendre ». Selon la dissidence, « le décideur qui entend une affaire sur la base d’un dossier écrit, lequel comprend une transcription, doit pouvoir être en mesure de lire la transcription » (Rapport du deuxième panel du Conseil, *Dissidence*, au paragraphe 3). La dissidence note ensuite que « la *Politique sur l’examen du rapport du comité d’enquête par le Conseil* de 2010 prévoyait expressément que “L’examen du Conseil est fondé sur le dossier et le rapport du comité d’enquête” (de même que sur les observations écrites du juge et de l’avocat indépendant) » (Rapport du deuxième panel du Conseil, *Dissidence*, au paragraphe 3).

[211] Ainsi, puisque la transcription a été fournie à tous les membres du Conseil et que cette transcription de la preuve orale était en français, sans le bénéfice d’une traduction en anglais, « le dossier disponible aux membres unilingues anglophones du Conseil était différent de celui disponible aux membres bilingues » (Rapport du deuxième panel du Conseil, *Dissidence*, au paragraphe 4). Le juge Girouard plaide qu’il s’agit là d’un déni de son droit à une audience équitable.

[212] Dans sa réplique, le juge Girouard ajoute que, s’il avait choisi de témoigner en anglais, tous les membres du Conseil auraient été en mesure de lire la transcription de son témoignage. Il a donc souffert un préjudice du fait qu’il était francophone et qu’il a choisi de procéder et de témoigner en français. Selon lui, cette situation viole ses droits linguistiques.

[213] Le PGC répond en expliquant que les éléments transmis au Conseil dans les deux langues officielles étaient amplement suffisants pour lui permettre de s’acquiescer de son rôle, lequel consistait à examiner le Rapport du deuxième Comité d’enquête et à en tirer sa propre conclusion quant à la recommandation de révocation.

(f) *Was a language right violated?*

[214] It is important to properly identify the issue at the outset. Is this a language rights issue, as Justice Girouard claims, or is it simply a question of procedural fairness? In support of his allegation that the lack of a fully translated record violates his language rights, Justice Girouard cites the *Official Languages Act*, section 133 of the Constitution Act and sections 14, 16 and 19–22 of the Charter. As I noted above, the rights conferred by the *Official Languages Act* and cited by Justice Girouard, as well as section 133 of the Constitution Act, have all been respected. In this case, these provisions do not require that the full record be translated for a decision maker such as the Council and are therefore not relevant to this part of my analysis of the Council's decision.

[215] The rights granted by the Charter were also respected.

[216] Section 14 of the Charter involves a party's or a witness's right to an interpreter. Section 21 deals with the preservation of other rights, privileges and obligations under other provisions of the Constitution Act, and section 22 deals with protections for the use of languages other than French and English. None of those sections are relevant to this case.

[217] As for the rights conferred by sections 16, 19 and 20 of the Charter, they are substantially the same as those granted by the *Official Languages Act*. As I explained above when addressing the right to plead in one's official language, to the extent that the rights apply in this case, they have been respected.

[218] It is important not to conflate language rights with the issue of procedural fairness. In my view, all of the language rights have been respected. The sole issue that remains at this stage of the analysis is whether there was a breach of Justice Girouard's right to procedural fairness. Since we are dealing with a question of natural justice, the analysis is essentially the same regardless of the language used by the person affected.

f) *Il y-a-t-il violation d'un droit linguistique?*

[214] Au départ, j'estime qu'il est essentiel de bien cerner la question. Est-ce que c'est une question de droit linguistique, comme le prétend le juge Girouard, ou est-ce uniquement une question d'équité procédurale? À l'appui de son allégation voulant que l'absence d'un dossier complètement traduit viole ses droits linguistiques, le juge Girouard cite la *Loi sur les langues officielles*, l'article 133 de la Loi constitutionnelle et les articles 14, 16 et 19–22 de la Charte. Tel que je l'ai noté précédemment, les droits accordés par la *Loi sur les langues officielles* et cités par le juge Girouard ainsi que l'article 133 de la Loi constitutionnelle ont tous été respectés. Dans la présente affaire, ces articles n'exigent pas que le dossier complet soit traduit pour un décideur comme le Conseil et ils ne sont donc pas pertinents à cette phase de mon analyse de la décision du Conseil.

[215] En ce qui a trait aux droits accordés par la Charte, ceux-ci ont également été respectés.

[216] Le droit conféré à l'article 14 de la Charte concerne le droit d'une partie ou d'un témoin à un interprète. L'article 21 vise la préservation d'autres droits, privilèges et obligations en vertu d'autres dispositions de la Loi constitutionnelle et l'article 22 traite des protections quant à l'usage de langues autres que le français et l'anglais. Aucun de ces articles n'est pertinent dans le présent dossier.

[217] En ce qui concerne les droits conférés aux articles 16, 19 et 20 de la Charte, ceux-ci sont sensiblement les mêmes que ceux accordés par la *Loi sur les langues officielles*. Tel que je l'ai précédemment expliqué lorsque je traite du droit de plaider dans sa langue officielle, dans la mesure où ils s'appliquaient en l'espèce, ils ont été respectés.

[218] Il est important de ne pas confondre les droits linguistiques et la question d'équité procédurale. À mon avis, les droits linguistiques ont tous été respectés. Seule la question d'équité procédurale reste pertinente à cette étape de l'analyse. S'agissant donc d'une question de justice naturelle, l'analyse est sensiblement la même, peu importe la langue utilisée par la personne affectée.

[219] Naturally, in a bilingual country, the ideal, perhaps even the goal, is that, regardless of the official language chosen by a citizen, that individual may rest assured that any decision maker, tribunal, board or other group established to perform a governmental function pursuant to an Act of Parliament with whom he or she interacts would be able to understand him or her in one or the other of the two official languages chosen by the individual. At the very least, the full record would be translated into the other official language if the authority did not understand the official language chosen. This would ensure that the use of one or the other official language would be irrelevant. Therefore, regardless of the official language chosen, the authority involved, even on appeal, could consult that complete record and understand the testimony given by the individual without the need for translation, or as a result of the translation of the full record. This is not, however, the current state of affairs in Canada. As pointed out by the majority of the second panel of the Council, certain appellate courts decide appeals in which the record is partly in French, despite the fact that some of the judges are unilingual anglophones (see Sébastien Grammond and Mark Power, “Should Supreme Court Judges be Required to be Bilingual?” in Nadia Verelli, ed., *The Democratic Dilemma: Reforming Canada’s Supreme Court*, Montréal: McGill-Queen’s University Press, 2013, 49, at page 51). The same is true for the Supreme Court of Canada. Thus, in the absence of language rights, the issue is one of procedural fairness.

(g) *Procedural fairness*

[220] The AGC recognizes that Justice Girouard is entitled to procedural fairness, but is of the view that this right does not have the scope attributed to it by the dissenting members of the second panel of the Council. The scope of the procedural protections must be assessed in light of the procedures set out in the Council’s enabling statute and its associated regulations. On this point, the AGC submits the following explanations at paragraphs 104–105 of its memorandum of fact and law:

[TRANSLATION] The *Judges Act* specifically provides that the Council may establish an inquiry committee vested with investigative powers, and it allows the Council to enact administrative regulations to govern the proceedings of its inquiries ... the Council chose to establish a

[219] Certes, l’idéal, voir même l’objectif, dans un pays bilingue est que, quel que soit la langue officielle choisie par un citoyen, celui-ci serait assuré que tout décideur, tribunal, office, ou autre groupe chargés de fonctions administratives sous le régime d’une loi fédérale avec lequel le citoyen interagit serait en mesure de le comprendre, en l’une ou l’autre des deux langues officielles choisies par le justiciable. Au minimum, le dossier au complet serait traduit dans l’autre langue officielle si l’autorité ne comprenait pas la langue officielle choisie. Cela assurerait que l’utilisation d’une ou l’autre langue officielle serait sans pertinence. Ainsi, quelle que soit la langue officielle choisie, l’autorité impliquée, même en appel, pourrait consulter le dossier complet et comprendre le témoignage rendu par l’individu, et ce, sans le besoin de traduction, ou grâce à la traduction du dossier complet. Ce n’est pas, par contre, la situation actuelle au Canada. Tel que signalé par la majorité du deuxième panel du Conseil, certaines cours d’appel décident des appels où le dossier est en partie en français, et ce, malgré le fait que certains des juges sont unilingues anglophones (voir Sébastien Grammond et Mark Power, « Should Supreme Court Judges be Required to be Bilingual? » dans Nadia Verelli, dir, *The Democratic Dilemma : Reforming Canada’s Supreme Court*, Montréal : McGill Queen’s University Press, 2013, 49, à la page 51). Il en est de même pour la Cour suprême du Canada. Ainsi, en l’absence de droit linguistique, la question en est une d’équité procédurale.

g) *L’équité procédurale*

[220] Le PGC reconnaît que le juge Girouard a droit au respect de l’équité procédurale, mais est d’avis que ce droit n’a pas la portée que lui attribue la dissidence du deuxième panel du Conseil. L’étendue des protections procédurales doit être évaluée à la lumière des procédures prévues par la loi habilitante ayant créé le Conseil et des règlements adoptés en vertu de cette loi. À cet effet, le PGC soumet les explications suivantes aux paragraphes 104–105 de son mémoire :

La *Loi sur les juges* prévoit spécifiquement que le Conseil peut constituer un comité d’enquête qui sera investi de pouvoirs d’enquête et elle permet au Conseil d’adopter des règlements administratifs pour régir la procédure relative à ses enquêtes [...] le Conseil a choisi d’établir une

two-step procedure, delegating the task of establishing the facts to an inquiry committee. It is the role of the Inquiry Committee to hear the evidence, determine the facts and report to the Council. The Inquiry Committee's report is shared with the judge who is the subject of the complaint, and the latter is given an opportunity to make written submissions directly to the Council.

The Council therefore relies on the Inquiry Committee's report and the written submissions of the judge to arrive at its recommendation. The Council brings its own independent judgment to the facts, but it is not its role to re-examine all of the evidence. [Footnotes omitted.]

[221] Under this two-step procedure, the inquiry is conducted by an inquiry committee. Its role is to establish the facts, which includes assessing the credibility of the witnesses. The 2015 By-laws then provide, at subsection 8(1), that 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." After the report has been submitted to the Council, a copy is provided to the judge. The judge may then make written submissions to the Council regarding the report.

[222] According to subsection 11(1) of the 2015 By-laws, "[t]he Council must consider the Inquiry Committee's report and any written submission made by the judge." The 2015 By-laws also state that 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" (2015 By-laws, section 12).

[223] Therefore, before making its recommendation to the Minister, the Council hears no evidence, receives no oral submissions and does not itself investigate the facts. It does not take over the file that was before the Inquiry Committee. Following its analysis of the Inquiry Committee's report and the written submissions, if the Council is of the view that clarifications or a supplementary inquiry or investigation are necessary, it refers the matter back to the Inquiry Committee.

[224] Contrary to the statements of the dissenting members of the second panel of the Council, the 2002

procédure en deux étapes par laquelle il a délégué la tâche de déterminer les faits à un comité d'enquête. Il appartient au comité d'enquête d'entendre la preuve, de constater les faits et d'en faire rapport au Conseil. Le rapport du comité d'enquête est partagé avec le juge qui fait l'objet de l'enquête et celui-ci a l'opportunité de soumettre des observations écrites directement au Conseil.

Le Conseil se base alors sur le rapport du comité d'enquête et sur les observations écrites du juge pour arriver à sa recommandation. Le Conseil apporte son propre jugement indépendant aux faits, mais il n'a pas à réexaminer l'ensemble de la preuve. [Notes omises].

[221] Cette procédure en deux étapes prévoit que l'enquête est tenue par un comité d'enquête. Celui-ci établit la trame factuelle, y compris l'appréciation de la crédibilité des témoins. Le Règlement de 2015 prévoit ensuite, au paragraphe 8(1), que 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 ». Une fois que le rapport est remis au Conseil, il est transmis au juge. Le juge peut ensuite présenter des observations écrites au Conseil au sujet du rapport.

[222] Selon le paragraphe 11(1) du Règlement de 2015 « [l]e Conseil examine le rapport du comité d'enquête et les observations écrites du juge ». Le Règlement de 2015 prévoit aussi que « [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 » (Règlement de 2015, article 12).

[223] Ainsi, avant de formuler sa recommandation au ministre, le Conseil n'entend pas de preuve, ne reçoit pas de représentations de vive voix et n'enquête pas lui-même sur les faits. Il ne reprend pas le dossier qui était devant le comité d'enquête. Suite à son analyse du rapport du comité d'enquête et des observations écrites, si le Conseil estime que des éclaircissements ou des enquêtes complémentaires sont nécessaires, il renvoie la tâche au comité d'enquête.

[224] Contrairement aux affirmations de la dissidence du deuxième panel du Conseil, le Règlement de 2002 et

By-laws and the 2010 policy based on them are not relevant to this matter, as they were replaced in 2015. The Council, therefore, is not required to base its decision “on the record”, as was the case under the former regime. It bases its decision on the inquiry committee’s report and the submissions of the judge under investigation. Only the latter two elements are to be considered by the Council in its decision-making process.

[225] There was therefore no obligation to translate all of the transcripts. They were not part of the record that the Council was required to consult before reaching the recommendation contained in its report to the Minister. Thus, the majority of the second panel of the Council was correct to compare the situation to certain provincial courts of appeal, which, despite the presence of unilingual judges, must decide issues without having the full record available in both official languages.

- (i) Was it necessary for the Council members to consult the transcripts?

[226] It appears from the reasons of the dissent of the second panel of the Council that the transcripts of the evidence presented to the first and second Inquiry Committees were distributed to each member of the Council. According to Mr. Sabourin’s affidavit (applicant’s record, Vol. 9, at page 6520), these documents were distributed electronically via an electronic link.

[227] The issues that are now raised are whether this access to the transcripts was necessary for the administration of justice in this case and whether the hearing was unfair because the untranslated transcripts could be consulted by the Council members who could read French but not by the members who could not read French.

[228] Justice Girouard argues in the affirmative. He explains that the Report of the Second Inquiry Committee and his submissions to the second panel of the Council contain several footnotes that refer the reader to pages of the transcripts. Therefore, if a unilingual Council member

la politique de 2010 qui en découle ne sont pas pertinents dans le cas qui nous occupe, car ils ont été remplacés en 2015. Le Conseil n’est donc pas tenu de fonder sa décision « sur le dossier », tel que le prévoyait l’ancien régime. Il fonde sa décision sur le rapport du comité d’enquête et les observations du juge sous enquête. Seuls ces deux derniers éléments doivent être examinés par le Conseil dans son processus décisionnel.

[225] Il n’y avait donc aucune obligation de traduire toutes les transcriptions. Celles-ci ne faisaient pas partie du dossier que le Conseil était tenu de consulter avant d’en arriver à la recommandation contenue dans son rapport qui devait être envoyé à la ministre. En ce sens, la majorité du deuxième panel du Conseil avait raison de comparer la situation à celle de certaines des cours d’appel provinciales qui, malgré la présence de juges unilingues, sont appelées à trancher des questions sans que tout le dossier soit accessible dans les deux langues officielles.

- (i) Était-il nécessaire que les membres du Conseil consultent les transcriptions?

[226] Il appert des motifs de la dissidence du deuxième panel du Conseil que les transcriptions de la preuve présentée devant le premier et le deuxième Comité d’enquête avaient été distribuées à tous les membres du Conseil. Selon l’affidavit de M^e Sabourin (dossier du demandeur, vol. 9, à la page 6520), la distribution de ces documents aurait été faite électroniquement par l’insertion d’un lien électronique à ces documents.

[227] Les questions qui se posent maintenant sont donc celles de savoir si l’accès aux transcriptions était nécessaire pour rendre justice dans la présente affaire et si l’audience était inéquitable du fait que les transcriptions non traduites pouvaient être consultées par les membres du Conseil qui lisaient le français, mais ne pouvaient l’être par les membres qui ne lisaient pas le français.

[228] Le juge Girouard maintient que oui. Il explique que le Rapport du deuxième Comité d’enquête et ses observations présentées au deuxième panel du Conseil contiennent plusieurs notes de bas de pages, qui elles, renvoient le lecteur à des pages de transcriptions. Donc,

wished to read these pages of the transcripts, he or she should have been able to do so. According to Justice Girouard, they were prevented from doing so because the transcripts were not translated into English, while francophone or bilingual members could consult them without difficulty.

[229] I recognize that by circulating an electronic link to the transcripts to the full second panel of the Council, Mr. Sabourin was facilitating access to the documents for the bilingual and francophone members, but that the unilingual anglophone members could not understand the content of those documents. However, all of the documents, including the transcripts of Justice Girouard's testimony before the first and second Inquiry Committees, were public documents. Therefore, even if the link had not been sent to the Council members, these documents were accessible to all on the Council's website.

[230] As noted above, the 2015 By-laws provide that the record that must be considered by the Council consists solely of the inquiry committee's report and the judge's written submissions. These documents were translated and were available to all of the members. According to the 2015 By-laws, if clarifications had been required, or if Justice Girouard's written submissions had raised points that were not adequately covered in the inquiry committee's report, it would have been necessary to refer the matter back to the inquiry committee.

[231] In the reasons provided by the second panel of the Council, there is no indication that any member of the Council, including dissenting members, had expressed the need to obtain clarifications or to consult the pages of transcripts cited in a footnote. The objection of the dissenting members was limited to deploring the fact that the transcripts could only be read by bilingual and francophone members. Despite the fact that a member of the second panel of the Council had asked whether a full translation of the evidence would be made available to unilingual anglophone members, there is nothing in the record to indicate that this member, or that other members of the Council, deemed it necessary to read the transcripts, or even that they had any desire to do so. In that regard, I note that ten pages of the transcripts were

si un membre du Conseil unilingue voulait lire ces pages de transcriptions, il ou elle aurait dû pouvoir le faire. Selon le juge Girouard, ils ou elles en ont toutefois été empêchés puisque les transcriptions n'étaient pas traduites en anglais alors que les membres francophones ou bilingues pouvaient les consulter sans difficulté.

[229] Je reconnais qu'en circulant à tous les membres du second panel du Conseil un lien électronique leur permettant d'accéder aux transcriptions, M^e Sabourin facilitait l'accès à des documents aux membres bilingues et francophones, mais que les membres unilingues anglophones ne pouvaient pas comprendre le contenu de ces documents. Par contre, tous les documents, y compris les transcriptions du témoignage du juge Girouard devant le premier et deuxième Comité d'enquête, étaient des documents publics. Ainsi, même si le lien n'avait pas été envoyé aux membres du Conseil, ces documents étaient accessibles à tous sur le site du Conseil.

[230] Tel que je l'ai précédemment noté, le Règlement de 2015 prévoit que le dossier qui doit être examiné par le Conseil est composé uniquement du rapport du comité d'enquête et des observations écrites du juge. Ces documents ont été traduits et étaient disponibles à tous les membres. Si des éclaircissements étaient nécessaires, ou si les observations du juge Girouard soulevaient des points qui n'étaient pas adéquatement couverts dans le rapport du comité d'enquête, le Règlement de 2015 prévoit que l'affaire devait être renvoyée au comité d'enquête.

[231] Dans les motifs du deuxième panel du Conseil, il n'y a aucune indication à l'effet qu'un membre du Conseil, y compris les membres dissidents, ait exprimé le besoin d'obtenir des éclaircissements ou de consulter des pages de transcriptions citées dans une note de bas de page. L'objection des membres dissidents se limite à déplorer le fait que les transcriptions pouvaient être lues seulement par les membres bilingues et francophones. Malgré le fait qu'un membre du panel du Conseil aurait demandé si une traduction complète de la preuve serait mise à la disposition des membres unilingues anglophones, il n'y a rien au dossier qui indique que ce membre ou que les autres membres du Conseil jugeaient qu'il était nécessaire de lire les transcriptions ou mêmes qu'ils souhaitaient le faire. À cet égard, je rappelle que

translated and provided to members of the Council at the request of one of the Council members (applicant's record, Vol. 9, at page 6524).

[232] The second Inquiry Committee, in its report, and Justice Girouard, in his written submission, made reference to and cited excerpts of transcripts that they deemed relevant. The complete contents of the report and written submission, including the excerpts, were translated. Thus, the information needed to fully assume and exercise their role so as to make an informed decision was available to all members of the Council in both official languages. There was therefore no breach of procedural fairness.

[233] My conclusion might well have been different had questions been raised as to the second Inquiry Committee's interpretation of one of the aspects of the testimony, which would have required a detailed analysis of the transcripts, and had the Council not referred those questions to the committee to obtain clarifications. However, this is not the case here, given that the central question was clear and simple: what was it that transpired during those 17 seconds captured on video during the meeting of September 17, 2010, between Justice Girouard and Mr. Lamontagne? In his 117-page submissions filed with the Council, Justice Girouard did not dispute the second Inquiry Committee's description of the contents of the video recording. Moreover, Justice Girouard did not identify one single explanation that he had presented to the second Inquiry Committee to justify his conduct and that might have been disregarded by the second Inquiry Committee in its analysis and report. Thus, there was no need for members of the Council to review the transcripts, and Justice Girouard suffered no prejudice from the fact that the transcripts had not been translated. As was noted by the majority, all Council members had "access to all of the necessary documentation to enable [them] to fully consider the case in an informed, independent and thoughtful manner" (Report of the Second Panel of the Council, at paragraph 72).

dix pages de transcriptions ont été traduites et fournies aux membres du Conseil à la demande d'un membre du Conseil (dossier du demandeur, vol. 9, à la page 6524).

[232] Le deuxième Comité d'enquête, dans son rapport, et le juge Girouard, dans ses observations écrites, ont fait référence et ont cité les extraits de transcriptions qu'ils jugeaient pertinents. Le contenu complet du rapport et des observations écrites, y compris les extraits, a été traduit. Ainsi, l'information nécessaire pour assumer et exercer pleinement leur rôle afin de rendre une décision éclairée était disponible à tous les membres du Conseil dans les deux langues officielles. Il n'y a donc pas eu de violation à l'équité procédurale.

[233] Ma conclusion pourrait bien être différente s'il y avait eu des questions soulevées quant à l'interprétation faite par le deuxième Comité d'enquête par rapport à l'un des aspects du témoignage, lesquelles auraient exigé une analyse détaillée des transcriptions et que le Conseil n'aurait pas renvoyé ces questions au comité pour obtenir des éclaircissements. Par contre, ce n'est pas le cas en l'espèce puisque la question centrale était claire et simple : qu'est-ce qui s'est passé durant les 17 secondes captées sur vidéo lors de la rencontre tenue le 17 septembre 2010 entre le juge Girouard et M. Lamontagne? Dans ses 117 pages d'observations présentées au Conseil, le juge Girouard n'a pas contesté la description que le deuxième Comité d'enquête a donnée quant au contenu capté sur la vidéo. De plus, le juge Girouard n'a pas identifié une seule explication qu'il a présentée au deuxième Comité d'enquête pour justifier sa conduite et qui aurait été ignorée par le deuxième Comité d'enquête dans son analyse et son rapport. Ainsi, il n'était pas nécessaire pour les membres du Conseil de réviser les transcriptions et le juge Girouard n'a souffert aucun préjudice du fait que les transcriptions n'avaient pas été traduites. Tel que noté par la majorité, tous les membres du Conseil avaient « accès à tous les documents nécessaires pour [leur] permettre de délibérer de l'affaire de manière pleinement éclairé, indépendante et réfléchi » (Rapport du deuxième panel du Conseil, au paragraphe 72).

E. *Is Part II of the Act ultra vires?*

(1) Positions of the parties

[234] Part II of the Act deals with the inquiry process that is conducted prior to the removal of superior court judges from office. Justice Girouard argues that any inquiry process involving superior court judges falls under provincial jurisdiction. He explains that subsection 92(14) of the Constitution Act confers exclusive jurisdiction in the area of administration of justice on provincial governments, which includes the power to constitute, maintain and organize provincial superior courts.

[235] In Justice Girouard's view, this power therefore includes the power to investigate a judge's conduct. Accordingly, he claims that the provisions of the Act allowing the Council to handle complaints, investigate and report on the conduct of superior court judges are *ultra vires* Parliament's legislative authority. He is therefore asking that section 60, paragraph 61(3)(c) and sections 63 to 66 of the Act, subsections 1.1(2) and 5(1) of the 2002 By-laws, subsections 2(1), 3(1), 3(2), 3(3), section 4 and subsection 5(1) of the 2015 By-laws and sections 3.1, 3.2 and 3.3 of the Handbook all be declared unconstitutional.

[236] Justice Girouard explains that section 99 of the Constitution Act confers upon the Senate and the House of Commons the power to send an address to the Governor General to remove a judge. By assigning this power to the Governor General in person and not to the Governor in Council, the Constitution Act confers a royal prerogative rather than an area of legislative authority upon the federal government. Justice Girouard argues that only those matters contained in Part VI [sections 91–95] of the Constitution Act entitled "Distribution of Legislative Powers" grant the power to legislate and the purpose of the Act is nowhere to be found under the headings of this part. He points out that section 99 of the Constitution Act on which the AGC relies is found in Part VII [sections 96–101] entitled "Judicature", a section which, in his view, confers no legislative authority upon Parliament.

E. *La partie II de la Loi est-elle ultra vires?*

1) Position des parties

[234] La partie II de la Loi traite du processus d'enquête qui est mené préalablement à la révocation des juges des cours supérieures. Le juge Girouard soutient que tout processus d'enquête concernant des juges des cours supérieures relève des compétences provinciales. Il explique que le paragraphe 92(14) de la Loi constitutionnelle confère aux gouvernements provinciaux la compétence exclusive dans le domaine de l'administration de la justice, laquelle comprend le pouvoir de constituer, de maintenir et d'organiser les cours supérieures des provinces.

[235] Selon le juge Girouard, ce pouvoir comprend donc le pouvoir d'enquêter sur la conduite d'un juge. Par conséquent, il prétend que les dispositions de la Loi permettant au Conseil de traiter des plaintes, d'enquêter et de faire rapport sur la conduite d'un juge de juridiction supérieure sont *ultra vires* de la compétence législative du Parlement du Canada. Il demande donc que l'article 60, l'alinéa 61(3)c) et les articles 63–66 de la Loi, les paragraphes 1.1(2) et 5(1) du Règlement de 2002, les paragraphes 2(1), 3(1), 3(2), 3(3), l'article 4 et le paragraphe 5(1) du Règlement de 2015 et les articles 3.1, 3.2 et 3.3 du Manuel de pratique soient tous déclarés inconstitutionnels.

[236] Le juge Girouard explique que l'article 99 de la Loi constitutionnelle attribue au Sénat et à la Chambre des communes le pouvoir d'envoyer une adresse au gouverneur général afin de révoquer un juge. En confiant le pouvoir de révocation au gouverneur général personnellement et non au gouverneur en conseil, la Loi constitutionnelle consacre une prérogative royale et non un champ de compétence législative au gouvernement fédéral. Le juge Girouard prétend que seules les matières contenues dans la partie VI [articles 91 à 95] de la Loi constitutionnelle intitulée « Distribution des pouvoirs législatifs » accordent un pouvoir de légiférer et l'objet de la Loi ne s'inscrit sous aucune des rubriques de cette partie. Il indique que l'article 99 de la Loi constitutionnelle sur lequel se fie le PGC se situe dans la partie VII [articles 96 à 101] intitulée « judicature », une

[237] In addition, Justice Girouard notes that section 99 of the Constitution Act contains no basis on which to implicitly conclude that legislative authority has been conferred. He maintains that where the Constitution Act confers legislative power upon a federal authority, it does so expressly upon the Parliament of Canada or upon provincial legislatures. Given that section 99 contains no mention of the Queen, one of the components of Parliament, it is an additional indication to the effect that section 99 does not grant “Parliament” the power to legislate.

[238] In support of his argument, Justice Girouard cites a recent Federal Court decision, namely *Girouard* (2018). In that matter, Justice Girouard submits that the Federal Court found that the Act was not a “codification of a constitutional power” [emphasis added].

[239] For his part, the AGC argues that sections 96–100 of the Constitution Act constitute a consistent whole that ousts provincial jurisdiction over the appointment, remuneration and removal of superior court judges. He acknowledges that Part VI of the Constitution Act is effectively aimed at the sharing of legislative powers between the Parliament of Canada and provincial legislatures, but notes that a number of other provisions set out in other sections also confer legislative authority. The AGC therefore contends that section 99, when interpreted in light of sections 91 and 96 to 100, confers upon Parliament the power to establish a process leading up to the removal of superior court judges. Alternatively, the AGC argues that if the pith and substance of the Act does not fall within the purview of section 99 of the Constitution Act, the provisions are valid under the doctrine of ancillary powers or pursuant to the residual jurisdiction of Parliament.

(2) Analysis

[240] In *Trial Lawyers Association of British Columbia v. British Columbia (Attorney General)*, 2014 SCC 59, [2014] 3 S.C.R. 31, at paragraphs 25–26, the Supreme

section qui, selon lui, n’attribue aucune compétence législative au Parlement.

[237] De plus, le juge Girouard signale que l’article 99 de la Loi constitutionnelle ne contient aucune indication permettant de conclure implicitement que des compétences législatives sont attribuées. Il maintient que lorsque la Loi constitutionnelle confie à l’autorité fédérale un pouvoir législatif, elle l’attribue expressément au Parlement du Canada ou aux législatures provinciales. Puisque l’article 99 ne fait pas mention de la Reine, l’une des composantes du Parlement, il s’agit là d’une indication additionnelle à l’effet que l’article 99 n’accorde pas le pouvoir de légiférer au « Parlement ».

[238] À l’appui de son argument, le juge Girouard cite une décision récente de la Cour fédérale, soit l’affaire *Girouard* (2018). Dans cette affaire, le juge Girouard soumet que la Cour fédérale a conclu que la Loi n’était pas une « codification d’un pouvoir constitutionnel » [non souligné dans l’original].

[239] Pour sa part, le PGC prétend que les articles 96–100 de la Loi constitutionnelle constituent un ensemble cohérent qui écarte la compétence provinciale à l’égard de la nomination, du traitement et de la révocation des juges de cours supérieures. Il reconnaît que la partie VI de la Loi constitutionnelle vise effectivement le partage des compétences législatives entre le Parlement du Canada et les législatures provinciales, mais il note que plusieurs autres dispositions prévues dans d’autres sections sont également attributives de compétences législatives. Le PGC soutient donc que l’article 99, lorsqu’interprété à la lumière des articles 91, 96 à 100, confère au Parlement fédéral le pouvoir d’établir un processus préalable à la révocation des juges des cours supérieures. Subsidiairement, le PGC prétend que si le caractère véritable de la Loi ne relève pas de l’article 99 de la Loi constitutionnelle, les dispositions sont valides en vertu de la doctrine des pouvoirs accessoires ou en vertu de la compétence résiduaire.

2) Analyse

[240] Dans l’arrêt *Trial Lawyers Association of British Columbia c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, 2014 CSC 59, [2014] 3 R.C.S. 31, aux paragraphes 25–26,

Court of Canada set out the two criteria needed to interpret constitutional provisions that confer legislative authority:

1. Particular constitutional grants of power must be read together with other grants of power so that the Constitution operates as an internally consistent harmonious whole; and
2. The interpretation must be consistent not only with other express terms of the Constitution, but also with requirements that “flow by necessary implication from those terms”.

[241] The relevant sections of the Constitution Act are the following:

VI. DISTRIBUTION OF LEGISLATIVE POWERS

POWERS OF THE PARLIAMENT

Legislative Authority of Parliament of Canada

91. It shall be lawful for the Queen, by and with the Advice and Consent of the Senate and House of Commons, to make Laws for the Peace, Order, and good Government ...

...

92....

- 14 The Administration of Justice in the Province, including the Constitution, Maintenance, and Organization of Provincial Courts, both of Civil and of Criminal Jurisdiction, and including Procedure in Civil Matters in those Courts.

...

VII. JUDICATURE

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.

la Cour suprême du Canada énumère deux critères nécessaires à l’interprétation d’une disposition constitutionnelle attributive de compétence :

1. Les diverses dispositions doivent être interprétées en corrélation avec d’autres dispositions pour que la Constitution s’applique comme un tout harmonieux et intrinsèquement cohérent; et
2. L’interprétation donnée doit s’accorder non seulement avec les autres dispositions expresses de la Constitution, mais aussi avec les exigences qui « découlent de ces termes par déduction nécessaire ».

[241] Les articles pertinents de la Loi constitutionnelle sont les suivants :

VI. DISTRIBUTION DES POUVOIRS LÉGISLATIFS

POUVOIRS DU PARLEMENT

Autorité législative du parlement du Canada

91. Il sera loisible à la Reine, de l’avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des Communes, de faire des lois pour la paix, l’ordre et le bon gouvernement du Canada...

[...]

92 [...]

- 14 L’administration de la justice dans la province, y compris la création, le maintien et l’organisation de tribunaux de justice pour la province, ayant juridiction civile et criminelle, y compris la procédure en matières civiles dans ces tribunaux.

[...]

VII. JUDICATURE

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.

...

[...]

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

Termination at age 75

(2) A judge of a superior court, whether appointed before or after the coming into force of this section, shall cease to hold office upon attaining the age of seventy-five years, or upon the coming into force of this section if at that time he has already attained that age.

Salaries, etc., of Judges

100. The Salaries, Allowances, and Pensions of the Judges of the Superior, District, and County Courts (except the Courts of Probate in Nova Scotia and New Brunswick), and of the Admiralty Courts in Cases where the Judges thereof are for the Time being paid by Salary, shall be fixed and provided by the Parliament of Canada.

[242] Justice Girouard does not dispute that the functions of appointing, paying and removing superior court judges fall under federal jurisdiction. Indeed, these legislative powers are expressly set out in the sections cited above. Furthermore, it is not disputed that the structural principle of judicial independence requires that the removal of a judge by a legislator be carried out only after an inquiry during which the judge is provided with an opportunity to respond to the allegations (see *Valente*, at paragraph 30; *Moreau-Bérubé*, at paragraphs 46–48; *Cosgrove*, at paragraph 32). Thus, the question is whether the federal government has the authority to adopt legislation that establishes such an inquiry process.

[243] As the AGC noted at paragraph 4 of his rejoinder, since at least 1882, the federal government has provided for inquiries to be held prior to the removal of superior court judges:

[TRANSLATION] Parliament has historically exercised this authority to hold an inquiry prior to the removal of a judge of a superior court established under section 96 of the *Constitution Act*. As of 1882, federal legislation

Durée des fonctions des juges

99. (1) Sous réserve du paragraphe (2) du présent article, les juges des cours supérieures resteront en fonction durant bonne conduite, mais ils pourront être révoqués par le gouverneur général sur une adresse du Sénat et de la Chambre des Communes.

Cessation des fonctions à l'âge de 75 ans

(2) Un juge d'une cour supérieure, nommé avant ou après l'entrée en vigueur du présent article, cessera d'occuper sa charge lorsqu'il aura atteint l'âge de soixante-quinze ans, ou à l'entrée en vigueur du présent article si, à cette époque, il a déjà atteint ledit âge.

Salaires, etc. des juges

100. Les salaires, allocations et pensions des juges des cours supérieures, de district et de comté (sauf les cours de vérification dans la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick) et des cours de l'Amirauté, lorsque les juges de ces dernières sont alors salariés, seront fixés et payés par le parlement du Canada.

[242] Le juge Girouard ne conteste pas que la fonction de nommer, payer et révoquer les juges des cours supérieures est une compétence fédérale. En fait, ces compétences sont explicitement prévues aux articles cités ci-haut. Aussi, il n'est pas contesté que le principe structurel de l'indépendance judiciaire requiert que la révocation d'un juge par un législateur ne soit effectuée qu'après la tenue d'une enquête au cours de laquelle le juge a l'occasion de répondre aux allégations (voir *Valente*, au paragraphe 30; *Moreau-Bérubé*, aux paragraphes 46–48; *Cosgrove*, au paragraphe 32). Ainsi, la question est celle de savoir si le fédéral a compétence pour adopter une loi qui met en place un tel processus d'enquête.

[243] Tel que noté par le PGC au paragraphe 4 de sa duplique, depuis au moins 1882, le gouvernement fédéral prévoit la tenue d'enquêtes préalables à la révocation de juge de juridiction supérieure :

Le Parlement a historiquement exercé cette compétence en matière d'enquête préalable à la révocation d'un d'une cour de juridiction supérieure visé par l'article 96 de *Loi constitutionnelle*. Dès 1882, une loi fédérale prévoyant la

provided for the holding of an inquiry on the aptitude of county court judges (*An act respecting county court judges (1882)*, 45 Vict c 12, s. 2); until 1971, inquiries into superior court judges also fell under federal legislation (the *Inquiries Act*), under which an *ad hoc* commissioner could be appointed to conduct an inquiry. Since 1971, the *Act* has assigned this responsibility to the Council.

[244] In the instant case, the element of Part II of the Act that is disputed is the power conferred upon the Council to initiate an inquiry of superior court judges and subsequently make a recommendation as to the potential removal of those judges.

[245] As a starting point, I note that statutes benefit from a presumption of constitutionality and that it is the party alleging invalidity that bears the onus of proving its unconstitutionality (*Reference re Firearms Act (Can.)*, 2000 SCC 31, [2000] 1 S.C.R. 783, at paragraph 25).

[246] In my view, it would be inconsistent to grant the federal government the power to remove a judge, but not the necessary jurisdiction to ensure that an inquiry process is provided prior to exercising that power. Thus, if we accept the position advanced by Justice Girouard, the federal government would have the exclusive jurisdiction to remove a judge from office, but would only be able to exercise that power after a process it could not establish was conducted.

[247] When the provisions in sections 96, 99 and 100 [of the Constitution Act] are read harmoniously with each other and in conjunction with the case law on judicial independence, it is clear that the federal government must ensure and provide for the holding of an inquiry if it intends to exercise its authority to remove a judge. The legislative authority to establish a process for ensuring an inquiry is held naturally flows from this.

[248] In his memorandum of fact and law and his oral submissions, Justice Girouard submits that the “objects” of the Council set out at section 60 of the Act infringe on provincial jurisdiction. Justice Girouard explains that this section provides that the objects of the Council are

tenue d’enquête sur l’aptitude des cours de comtés (*An act respecting county court judges (1882)*, 45 Vict c 12, art 2) jusqu’en 1971, les enquêtes relatives aux juges des cours supérieures relevaient aussi de loi fédérale, la loi sur les enquêtes en vertu de laquelle un commissaire ad hoc pouvait être nommé pour faire enquête. Depuis 1971, la *Loi* attribue cette responsabilité au Conseil.

[244] En l’espèce, l’élément de la partie II de la Loi qui est contestée est le pouvoir qui est confié au Conseil d’entreprendre un processus d’enquête auprès des juges des cours supérieures pour ensuite formuler une recommandation quant à la révocation possible du juge.

[245] Comme point de départ, je note que les lois bénéficient d’une présomption de constitutionnalité et que c’est à la partie qui invoque l’invalidité qui a le fardeau de faire la preuve et la démonstration d’inconstitutionnalité (*Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, 2000 CSC 31, [2000] 1 R.C.S. 783, au paragraphe 25).

[246] À mon avis, il serait incohérent d’accorder au fédéral le pouvoir de révoquer un juge, mais pas la compétence nécessaire pour assurer un processus d’enquête préalable à l’exercice de ce pouvoir. Ainsi, si on accepte la position avancée par le juge Girouard, le Parlement fédéral a le pouvoir exclusif de révoquer le juge, mais peut seulement exercer ce pouvoir après un processus qu’il ne peut établir.

[247] Lorsque les dispositions des articles 96, 99 et 100 [de la Loi constitutionnelle] sont lues harmonieusement les unes avec les autres et en conjonction avec la jurisprudence concernant l’indépendance du judiciaire, il est clair que le gouvernement fédéral doit assurer et prévoir la tenue d’une enquête s’il prévoit exercer son pouvoir de destitution d’un juge. Le pouvoir législatif de créer le processus pour assurer la tenue de l’enquête en découle donc naturellement.

[248] Dans son mémoire et au cours de ses représentations orales, le juge Girouard soumet que la « mission » du Conseil prévue à l’article 60 de la Loi empiète sur les compétences provinciales. Le juge Girouard explique que cet article prévoit que la mission du Conseil

“to promote efficiency and uniformity, and to improve the quality of judicial service, in superior courts”.

[249] I reject this suggestion. Contrary to what Justice Girouard claims, I am of the view that on reading Part II of the Act as a whole, it is clear that the Council’s powers of inquiry are directly linked to the power to appoint, pay and remove superior court judges. The fact that the actions taken by the Council were aimed at achieving a better “administration of justice” do not render them *ultra vires* the federal government’s jurisdiction. All of the powers granted to the federal government in sections 96 to 100 seek, to some degree, to ensure a better administration of justice. Moreover, I note that the only question that concerns us is the constitutionality of the process undertaken by the Council, the purpose of which is to determine whether or not to recommend the removal of a judge from office. There is therefore no need to comment on the other aspects of the Council’s work.

[250] Furthermore, contrary to Justice Girouard’s assertion, the recent decision of the Federal Court in *Girouard* (2018) does not support his argument. As the AGC maintains, that decision must be read as a whole. In that matter, the Federal Court was dealing with an application brought by the Council, which claimed that it was not subject to the jurisdiction of the Federal Court in matters of judicial review. With respect to the investigative functions performed by the Council in overseeing the conduct of judges and disciplining the judiciary, the Council was of the view that the source of its jurisdiction was not a statute adopted by Parliament (the Act), but rather section 99 of the Constitution Act. As a result, the Council was of the opinion that it was not subject to judicial review (*Girouard* (2018), at paragraphs 29 and 105).

[251] It was precisely this theory that the Federal Court rejected, and Parliament’s legislative authority to adopt the Act was not called into question in that case.

est « d’améliorer le fonctionnement des juridictions supérieures, ainsi que la qualité de leur service judiciaire, et de favoriser l’uniformité dans l’administration de la justice devant ces tribunaux ».

[249] Je rejette cette suggestion. Contrairement à ce que prétend le juge Girouard, je suis plutôt d’avis qu’à la lecture de la partie II de la Loi dans son ensemble, il est clair que les pouvoirs d’enquête du Conseil se rattachent directement aux pouvoirs de nommer, payer et révoquer les juges des cours supérieures. Le fait que les actions prises par le Conseil visent une meilleure « administration de la justice » ne les rend pas *ultra vires* de la compétence du Parlement fédéral. Tous les pouvoirs accordés au fédéral dans les articles 96–100 [de la Loi constitutionnelle] cherchent, dans une certaine mesure, à assurer une meilleure administration de la justice. De plus, je note que la seule question qui nous préoccupe est la constitutionnalité du processus entrepris par le Conseil où l’objet est de recommander ou non la révocation d’un juge. Il n’est donc pas nécessaire de commenter sur les autres aspects du travail effectué par le Conseil.

[250] Aussi, contrairement à ce que prétend le juge Girouard, la récente décision de la Cour fédérale dans *Girouard* (2018) n’appuie pas son argument. Tel que maintient le PGC, cette décision doit être lue dans son ensemble. Dans cette affaire, la Cour fédérale était saisie d’une requête du Conseil, lequel alléguait ne pas être assujéti à la juridiction de la Cour fédérale en matière de contrôle judiciaire. En ce qui concerne la fonction exercée en matière d’enquête sur la conduite des juges et de discipline judiciaire, le Conseil était d’avis que la source de sa compétence ne découlait pas d’une loi adoptée par le Parlement (la Loi), mais provenait plutôt directement de l’article 99 de la Loi constitutionnelle. De ce fait, le Conseil était d’avis qu’il n’était pas assujéti au contrôle judiciaire (*Girouard* (2018), aux paragraphes 29 et 105).

[251] C’est précisément cette thèse que la Cour fédérale a rejetée et la compétence du Parlement d’adopter la Loi n’était pas remise en cause dans cette affaire.

[252] Because I am of the view that the pith and substance of the Act is directly linked to a federal power, it is not necessary to dispose of the issue as to whether the provisions are valid under the doctrine of ancillary powers or pursuant to the residual jurisdiction of Parliament.

F. *Was the recommendation for removal reasonable?*

[253] During the hearing, Justice Girouard did not spend much time challenging the reasonableness of the decision recommending his removal to the Minister. Rather, he focused on the points that were raised and addressed throughout this judgment. Nevertheless, I think it would be helpful to address the question briefly.

[254] The reasonableness of a decision “is concerned mostly with the existence of justification, transparency and intelligibility within the decision-making process. But it is also concerned with whether the decision falls within a range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law” (*Dunsmuir*, at paragraph 47). In my view, the Council’s recommendation was justified, its decision-making process was transparent and its decision falls within a range of possible, acceptable outcomes.

[255] In accordance with its mandate, the Council reviewed the Report of the Second Inquiry Committee and the judge’s submission. In light of the entire record that was before the Council, it was reasonable to conclude that Justice Girouard was guilty of misconduct and that the integrity of Justice Girouard was irremediably compromised to the point that the public’s confidence in the judiciary was undermined (*Therrien*, at paragraph 146; *Moreau-Bérubé*, at paragraph 66).

V. CONCLUSION

[256] As evidenced by the numerous proceedings initiated and delays incurred in order to arrive at this judgment, the case took on an unexpected scope and appearance of a conflict between two opposing parties. Nevertheless, it is important to remember that the role of the Council and purpose of the process are to handle

[252] En raison du fait que je suis d’avis que le caractère véritable de la Loi se rattache directement à une compétence fédérale, il n’est pas nécessaire de trancher la question à savoir si les dispositions sont valides en vertu de la doctrine des pouvoirs accessoires ou en vertu de la compétence résiduaire.

F. *La recommandation de révocation était-elle raisonnable?*

[253] Lors de l’audience, le juge Girouard ne s’est pas attardé à contester le caractère raisonnable de la décision recommandant sa révocation à la ministre. Il s’est plutôt concentré sur les points soulevés et présentés dans l’ensemble du présent jugement. Par contre, il me semble utile d’adresser la question brièvement.

[254] Le caractère raisonnable d’une décision « tient principalement à la justification de la décision, à la transparence et à l’intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu’à l’appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (*Dunsmuir*, au paragraphe 47). À mon avis, la recommandation du Conseil était justifiée, son processus décisionnel était transparent et sa décision appartient aux issues possibles acceptables.

[255] Conformément à son mandat, le Conseil a évalué le Rapport du deuxième Comité d’enquête et les observations du juge. À la lumière de l’ensemble du dossier devant le Conseil, il était raisonnable de conclure que le juge Girouard a manqué à l’honneur et à la dignité et que l’intégrité du juge Girouard a été irrémédiablement compromise au point où la confiance du public envers la magistrature a été ébranlée (*Therrien*, au paragraphe 146; *Moreau-Bérubé*, au paragraphe 66).

V. CONCLUSION

[256] Comme en témoignent les nombreuses procédures entamées et les délais engendrés pour en arriver au présent jugement, le dossier a pris une ampleur inusitée et a l’apparence d’un conflit entre deux parties opposées. Par contre, il est important de rappeler que le rôle du Conseil et l’objectif du processus sont le traitement

complaints and to search for the truth in order to ultimately provide a recommendation to the Minister. It is not to issue a final judgment. Obviously, procedural protections are necessary and appropriate, but as I have explained in this decision, these were all respected.

[257] Justice Girouard raised the following three constitutional questions in this case:

1. Are Part II of the *Act* and the 2015 By-laws— if they were to be interpreted as permitting the Council to conduct an inquiry that involves examining the same facts twice, a breach of the separation of functions rule, a breach of procedural fairness, an appearance of bias, an unclear standard of review by the Council, a partly secretive and *ex parte* process, an inquiry framed by an unwarranted Ministerial request that limited the inquiry—contrary to the principles of judicial independence and impartiality as guaranteed by the Constitution Act and the Charter?
2. Did the failure to translate the record in its entirety breach the right to procedural fairness and infringe on the language rights guaranteed under sections 14, 16, and 19 to 22 of the Charter, thereby constituting a process that is detrimental to judicial independence?
3. Is Part II of the Act *ultra vires* Parliament's legislative authority?

[258] For the reasons set out in this judgment, I must answer each of these questions in the negative. The application for judicial review is dismissed.

JUDGMENT

THE COURT ORDERS AND ADJUDGES AS FOLLOWS:

1. The application for judicial review is dismissed;

des plaintes et la recherche de la vérité pour ultimement fournir une recommandation à la ministre. Ce n'est pas de rendre un jugement final. Certes, des protections procédurales sont nécessaires et appropriées, mais comme je l'ai expliqué dans cette décision, elles ont toutes été respectées.

[257] Le juge Girouard a soulevé les trois questions constitutionnelles suivantes dans le cadre de la présente affaire :

1. Est-ce que la partie II de la Loi et le Règlement de 2015, s'ils devraient être interprétés comme permettant au Conseil de mener une enquête comportant un double examen des mêmes faits, un bris de la règle du cloisonnement, un bris d'équité procédurale, une apparence de partialité, une norme d'examen imprécise par le Conseil, une procédure en partie occulte et *ex parte*, une enquête encadrée par une demande ministérielle injustifiée et qui limite l'enquête, sont contraires aux principes d'impartialité et d'indépendance judiciaire tels qu'ils sont garantis par la Loi constitutionnelle et la Charte?
2. Est-ce que le défaut de traduire l'ensemble du dossier a porté atteinte à l'équité procédurale et aux droits linguistiques garantis par les articles 14, 16, 19 à 22 de la Charte, constituant de ce fait un processus attentatoire à l'indépendance judiciaire?
3. Est-ce que la partie II de la Loi est *ultra vires* des compétences législatives du Parlement fédéral?

[258] Pour les motifs énoncés dans le présent jugement, je dois répondre à chacune de ces questions par la négative. La demande de contrôle judiciaire est rejetée.

JUGEMENT

LA COUR ORDONNE ET STATUE CE QUI SUIT :

1. La demande de contrôle judiciaire est rejetée;

- | | |
|---|---|
| 2. This judgment and its reasons also dispose of the applications for judicial review in dockets T-733-15, T-2110-15, T-1106-16 and T-423-17; | 2. Ce jugement et ces motifs disposent également des demandes de contrôle judiciaire dans les dossiers numéro T-733-15, T-2110-15, T-1106-16 et T-423-17; |
| 3. The Registry shall file a copy of this judgment and its reasons in dockets T-733-15, T-2110-15, T-1106-16 and T-423-17; | 3. Le greffe déposera une copie de ce jugement et ces motifs aux dossiers numéro T-733-15, T-2110-15, T-1106-16 et T-423-17; et |
| 4. Without costs. | 4. Le tout sans dépens. |