



Résumé législatif

PROJET DE LOI S-5 : LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES JUGES

Publication n° 43-2-S5-F

Le 14 octobre 2021

Michaela Keenan-Pelletier

Services d'information, d'éducation et de recherche parlementaires

ATTRIBUTION

Le 14 octobre 2021 Michaela Keenan-Pelletier Division des affaires juridiques et sociales

À PROPOS DE CETTE PUBLICATION

Les résumés législatifs de la Bibliothèque du Parlement résument des projets de loi à l'étude au Parlement et en exposent le contexte de façon objective et impartiale. Ils sont préparés par les Services d'information, d'éducation et de recherche parlementaires, qui effectuent des recherches pour les parlementaires, les comités du Sénat et de la Chambre des communes et les associations parlementaires, et leur fournissent de l'information et des analyses. Les résumés législatifs sont mis à jour au besoin pour tenir compte des amendements apportés aux projets de loi au cours du processus législatif.

Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il convient cependant de souligner qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen devant la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux Chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

Dans ce résumé législatif de la Bibliothèque du Parlement, tout changement d'importance depuis la publication précédente est signalé en **caractères gras**.

© Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2021

Résumé législatif du projet de loi S-5
(Résumé législatif)

Publication n° 43-2-S5-F

This publication is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

1	CONTEXTE	1
1.1	Réforme du processus : contexte et consultations	2
2	DESCRIPTION ET ANALYSE.....	3
2.1	Processus d'examen relatif à la conduite des juges (art. 1 à 9 et 11).....	3
2.1.1	Plaintes	4
2.1.2	Agent de contrôle	4
2.1.3	Examineur	4
2.1.4	Comité d'examen	5
2.1.5	Comités d'audience.....	6
2.1.5.1	Comité d'audience restreint	7
2.1.5.2	Comité d'audience plénier	7
2.1.6	Comité d'appel	8
2.1.7	Appel devant la Cour suprême du Canada	8
2.1.8	Rapport au ministre et sa réponse	9
2.1.9	Traitement.....	9
2.1.10	Dispositions générales	10
2.1.11	Dispositions financières	11
2.1.12	Requêtes ministérielles concernant les juges et les autres titulaires de charge	12
2.2	Dispositions transitoires (art. 13 à 15)	12
2.3	Disposition de coordination (art. 16)	13
2.4	Entrée en vigueur (art. 17)	13
	ANNEXE	



RÉSUMÉ LÉGISLATIF DU PROJET DE LOI S-5 : LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES JUGES

1 CONTEXTE

Le 5 juin 2021, le sénateur Marc Gold a présenté au Sénat le projet de loi S-5, Loi modifiant la Loi sur les juges, au nom du gouvernement fédéral¹.

Le projet de loi n'a pas franchi l'étape de la deuxième lecture et est mort au *Feuilleton* à l'ajournement du Sénat, le 29 juin 2021.

En permettant de remplacer par un nouveau système le processus actuel de traitement des plaintes concernant les allégations d'inconduite, le projet de loi S-5 entraîne la modification de la manière dont sont traitées les plaintes déposées à l'égard des juges de nomination fédérale². Le processus actuel a été établi en 1971 sous le régime de la *Loi sur les juges*³, qui définit les critères de révocation d'un juge et prescrit certaines autres exigences; les éléments procéduraux de la procédure de plainte sont en grande partie énoncés dans les documents stratégiques et les règlements administratifs du Conseil canadien de la magistrature (CCM)⁴.

Créé en vertu de la *Loi sur les juges*, le CCM est un organe fédéral habilité à enquêter sur les plaintes du public et les renvois du ministre de la Justice du Canada ou du procureur général d'une province ou d'un territoire concernant la conduite des juges de nomination fédérale. Il n'examine pas les décisions des juges. Après avoir mené une enquête, les membres du CCM peuvent formuler des recommandations au ministre, y compris celle de révoquer un juge. Le rôle du CCM en matière de surveillance de la conduite des juges s'inscrit dans son mandat général qui consiste à aider le système judiciaire à demeurer efficace, uniforme et responsable. Ses 41 membres comprennent tous les juges en chef et les juges en chef adjoints ainsi que certains juges principaux des tribunaux supérieurs aux échelons fédéral, provincial et territorial⁵.

Le projet de loi S-5 fait suite aux récentes modifications législatives apportées à la *Loi sur les juges* par le projet de loi C-3, Loi modifiant la Loi sur les juges et le Code criminel, concernant la formation continue des juges sur des questions liées au droit relatif aux agressions sexuelles et au contexte social⁶, et par le projet de loi C-30, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 19 avril 2021 et mettant en œuvre d'autres mesures, qui visait l'apport de modifications, notamment des ajustements au calcul des pensions des juges⁷.

1.1 RÉFORME DU PROCESSUS : CONTEXTE ET CONSULTATIONS

Le projet de loi S-5 fait suite à un processus de consultation publique mené par le gouvernement fédéral en 2016 sur la réforme éventuelle du processus disciplinaire de la magistrature fédérale⁸. Selon le rapport de consultation, les procédures disciplinaires de la magistrature ont été marquées par des augmentations significatives des coûts et des retards. Des réformes étaient nécessaires pour assurer la rentabilité, l'efficacité et la transparence du processus et pour préserver la confiance du public envers le système judiciaire⁹.

Dans le système actuel, les décisions provisoires ou finales du CCM peuvent être contestées par trois paliers de contrôle judiciaire : la Cour fédérale, la Cour fédérale d'appel et, finalement, la Cour suprême du Canada (CSC). Par conséquent, les enquêtes sur la conduite des juges peuvent faire l'objet de contestations judiciaires multiples et prolongées, et il faut parfois des années pour les résoudre.

Mettant en exergue d'éventuels retards et coûts connexes dans le processus actuel, l'affaire *Girouard c. Canada (Procureur général)*, initiée en 2012, n'a été conclue qu'en 2021, lorsque le juge faisant l'objet de la plainte pour inconduite a démissionné après avoir épuisé les possibilités d'appel et de contrôle judiciaire. Les procédures comprenaient 24 demandes de contrôle judiciaire devant les tribunaux fédéraux¹⁰. Après le rejet de l'appel interjeté auprès de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Girouard* en 2020, le CCM a fait la déclaration suivante :

Plus particulièrement, au cours de la dernière décennie, nous avons tous été témoins d'enquêtes publiques qui se sont éternisées et se sont avérées beaucoup trop coûteuses. Nous avons été témoins de demandes incalculables de contrôle judiciaire visant tous les aspects possibles du processus. Ces demandes ont été énormément onéreuses en temps, en argent et en efforts pour nos tribunaux fédéraux. De plus, tous ces coûts, y compris les dépenses occasionnées par le juge qui est au cœur de l'enquête, sont pris en charge par les contribuables. Le juge en cause continue de recevoir la totalité de son traitement et de ses prestations de retraite pendant que le temps s'écoule. Cela donne l'impression que le juge tire profit de ces délais. Le problème est systémique plutôt qu'individuel : problème systémique qui, disons-le franchement, va à l'encontre de l'intérêt public et de l'accès à la justice¹¹.

À la fin de l'affaire, en février 2021, le président du CCM a de nouveau appelé à la réforme du processus :

je réitère la nécessité d'adopter les réformes législatives que réclame le Conseil depuis longtemps déjà afin d'améliorer le processus de discipline judiciaire et ainsi maintenir la confiance du public dans l'administration de la justice¹².

2 DESCRIPTION ET ANALYSE

Le projet de loi S-5 compte 17 articles. Les principaux articles et principales dispositions font l'objet d'un examen dans la section ci-après, dans laquelle le terme « juge » désigne un juge de nomination fédérale assujéti à la *Loi sur les juges*.

2.1 PROCESSUS D'EXAMEN RELATIF À LA CONDUITE DES JUGES (ART. 1 À 9 ET 11)

Les articles 1 à 8 du projet de loi permettent d'apporter des modifications de forme mineures à la *Loi sur les juges* afin d'y intégrer le nouveau processus d'examen relatif à la conduite et d'y ajouter un langage inclusif.

À l'article 9 du projet de loi sont supprimés les articles de la *Loi sur les juges* qui établissent le processus actuel des plaintes portées à l'encontre des juges¹³. On modifie également l'article 62 de la *Loi sur les juges* en vue de permettre au CCM d'engager un conseiller juridique pour l'assister dans le cadre des procédures menées en vertu du nouveau processus.

L'article 11 du projet de loi ajoute une nouvelle partie IV à la *Loi sur les juges* afin d'instaurer un nouveau processus d'examen relatif à la conduite des juges. Il s'agit d'une partie volumineuse contenant 81 nouveaux articles qui constituent l'essentiel du projet de loi S-5.

Dans le cadre du nouveau processus, un juge peut être révoqué pour les motifs suivants (nouvel art. 80) :

- invalidité;
- inconduite;
- manquement aux devoirs de la charge de juge;
- situation qu'un observateur raisonnable, équitable et bien informé jugerait incompatible avec les devoirs de la charge de juge.

Ces critères sont semblables, mais pas identiques, aux motifs justifiant la révocation dans le cadre du processus existant, qui incluent l'âge. Le processus actuel n'utilise pas non plus le critère de l'observateur raisonnable pour la détermination à savoir si un juge se trouve dans une situation incompatible avec celle de sa charge. Le projet de loi S-5 vise à préciser que ces quatre motifs justifient la révocation d'un juge lorsque son maintien en fonction risque de miner la confiance de la population dans son impartialité, son intégrité ou son indépendance. Il vise à modifier les critères actuels en vertu desquels une personne ayant une charge de juge peut être révoquée si elle est « inapte » à remplir utilement ses fonctions pour l'un ou l'autre des motifs énumérés¹⁴.

2.1.1 Plaintes

Dans le cadre du processus actuel et du nouveau processus, toute personne peut déposer une plainte concernant la conduite d'un juge auprès du CCM.

Dans le cadre du nouveau processus, le CCM ne peut déposer une plainte que lorsque deux de ses membres ont des motifs raisonnables de croire que la conduite pourrait miner la confiance du public dans l'impartialité, l'intégrité ou l'indépendance du juge. Une plainte anonyme est soumise au même critère d'acceptabilité qu'une plainte déposée par le CCM (nouvel art. 86).

2.1.2 Agent de contrôle

Dans le cadre du processus actuel, le directeur exécutif du CCM effectue un examen préalable des plaintes et peut rejeter celles qui sont manifestement non fondées, qui ne concernent pas la conduite d'un juge ou qui ne servent pas l'intérêt public¹⁵.

Conformément au nouveau processus, le CCM désigne un agent de contrôle, qui peut être un juge, pour le charger de mener un examen préalable (nouvel art. 88). Les plaintes peuvent être rejetées si elles sont manifestement non fondées, si elles ne sont pas liées à l'un des motifs énumérés au nouvel article 80 de la *Loi sur les juges* ou si elles ne répondent pas à d'autres critères de sélection qui peuvent être établis et publiés par le CCM (nouvel art. 90). Il est à noter qu'en vertu du projet de loi S-5, une plainte pour harcèlement sexuel ou discrimination fondée sur l'un des motifs de distinction illicites énumérés dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ne peut être rejetée au stade de l'examen préalable (nouvel art. 90). Les plaintes déposées par le CCM et les plaintes anonymes échappent également à ce stade (nouvel art. 89).

2.1.3 Examineur

Comme dans le système actuel, le nouveau processus prévoit que les plaintes qui ne sont pas rejetées après examen sont examinées par une personne membre du CCM (nouvel art. 91). Le juge dont la conduite fait l'objet de la plainte peut présenter des arguments écrits à ce stade (nouvel art. 93). L'examineur applique les mêmes critères que l'agent de contrôle pour déterminer si la plainte doit être rejetée (nouvel art. 94). Si elle n'est pas rejetée, la plainte est transmise à un comité d'examen du CCM pour que ses membres l'étudient. Les dispositions de ces nouveaux articles codifient essentiellement les politiques et les procédures existantes du CCM¹⁶.

Dans le cadre du processus actuel, la plainte n'est transmise à un comité d'examen que si la révocation du juge paraît être justifiée. Les cas d'inconduite moins graves sont actuellement traités de manière informelle; l'examineur du CCM peut négocier avec le juge afin de trouver une solution appropriée, mais la plainte n'ira alors pas plus loin¹⁷. Dans le cadre du nouveau processus, les plaintes moins graves qui ne justifient pas une révocation peuvent encore être renvoyées à un comité d'examen.

2.1.4 Comité d'examen

En vertu du projet de loi S-5, un comité d'examen se compose d'une personne membre du CCM, d'un juge et d'un non-juriste qui n'a jamais été juriste, avocat ou parajuriste au Canada (nouveaux art. 82 et 98). À l'heure actuelle, un comité d'examen compte deux autres personnes membres du CCM¹⁸. Dans le nouveau processus, on prévoit la prise en compte de la diversité et de la compétence dans les langues officielles lors de l'ajout de juges et de non-juristes à la liste des membres du comité d'examen qui pourraient être choisis (nouveaux art. 83 et 84).

Les plaintes multiples mettant en cause le même juge peuvent être regroupées pour que les membres d'un seul comité d'examen les examinent si des décisions individuelles n'ont pas encore été rendues (nouvel art. 98, et nouveaux par. 110(2) et 117(3)).

Les membres d'un comité d'examen fondent leur décision uniquement sur l'objet de la plainte, sur les documents et les observations connexes fournis par l'examineur (au titre du nouvel art. 97), sur les arguments écrits fournis par le juge en cause et son juge en chef (au titre du nouvel art. 99) et sur tout autre document pertinent (nouvel art. 100). Les membres d'un comité d'examen disposent de trois options lors de leur prise de décision. Ils peuvent :

- transmettre la plainte à un comité d'audience plénier si la révocation peut être justifiée (nouvel art. 101);
- rejeter la plainte;
- imposer des sanctions de substitution autres que la révocation des intéressés.

À titre de sanctions de substitution, les membres du comité d'examen peuvent prendre une ou plusieurs mesures suivantes (nouvel art. 102) :

- exprimer des préoccupations, donner un avertissement ou prononcer une réprimande publiquement ou confidentiellement;
- ordonner au juge en cause de s'excuser publiquement ou confidentiellement ou de prendre des mesures particulières, notamment de suivre une thérapie ou de participer à une formation continue;
- prendre toute mesure qu'il estime équivalente aux mesures susmentionnées;
- avec le consentement du juge en cause, prendre toute autre mesure qu'il estime indiquée.

Le processus actuel prévoit qu'un comité d'examen ne peut renvoyer l'affaire à un comité d'enquête pour une audience que si l'affaire est suffisamment grave pour justifier la révocation¹⁹. De même, dans le cadre du nouveau processus, le comité d'examen renvoie l'affaire à un comité d'audience plénier si la révocation semble justifiée. Cependant, le projet de loi S-5 habilite également le comité d'examen à imposer des recours et des sanctions obligatoires autres que la révocation, et pas seulement à les négocier ou à les recommander, lorsqu'il examine des cas d'inconduite moins graves. En théorie, cette mesure permet au CCM de traiter directement tous les types d'inconduite judiciaire et de résoudre rapidement les cas moins graves sans audience.

Si le comité d'examen choisit d'imposer des sanctions de substitution, le juge qui fait l'objet de la plainte peut, dans les 30 jours après avoir été notifié de la décision, demander qu'un comité d'audience restreint soit constitué pour examiner la plainte (nouvel art. 104).

2.1.5 Comités d'audience

En vertu du projet de loi S-5, les comités d'audience reprennent le rôle qu'assument actuellement les comités d'enquête. Les membres des comités d'audience peuvent recommander des sanctions de substitution à l'encontre d'un juge au lieu de simplement rejeter la plainte ou de recommander sa révocation.

Actuellement, les membres d'un comité d'enquête soumettent un rapport à ceux du CCM qui, à leur tour, délibèrent et remettent au ministre un rapport final dans lequel ils énoncent leurs conclusions²⁰. Le nouveau processus élimine cette étape; le CCM n'a plus besoin d'examiner le rapport du comité d'audience. Ce changement pourrait permettre de réduire les retards, les coûts et l'inefficacité pour des procédures de traitement des plaintes.

À l'instar d'un comité d'enquête²¹, un comité d'audience détient les mêmes pouvoirs qu'une cour supérieure, y compris celui de citer des témoins, de les obliger à produire des documents et de les contraindre à présenter des éléments de preuve (nouvel art. 127). Les membres d'un comité d'audience ne sont pas liés par les règles d'un tribunal en matière de preuve et peuvent prendre en considération n'importe quel élément de preuve qu'ils jugent crédible (nouvel art. 128).

Dans le contexte du nouveau processus, on désigne un avocat ayant au moins 10 ans d'expérience pour présenter l'affaire contre le juge en cause devant le comité d'audience (nouvel art. 106). Ce rôle est similaire à celui du procureur dans les affaires criminelles et n'existe pas officiellement dans le système actuel. L'avocat chargé de présenter l'affaire rédige l'énoncé des accusations et présente la preuve (nouvel art. 107) selon les instructions de la personne membre du CCM qui l'a désigné (nouvel art. 108).

Comme dans le système en place²², le nouveau processus permet la représentation d'un juge par un avocat, qui peut présenter des éléments de preuve et contre-interroger des témoins durant une instance (nouvel art. 124). Un juge doit recevoir un préavis raisonnable de l'audience ainsi que l'énoncé des accusations à son endroit (nouvel art. 125).

Le juge en cause ou l'avocat chargé de présenter l'affaire peut interjeter appel d'une décision du comité d'audience dans les 30 jours suivant la réception de l'avis de la décision (nouveaux art. 116 et 123). En cas d'appel, l'affaire est alors renvoyée à un comité d'appel du CCM (nouvel art. 130).

À la suite d'un changement susceptible d'accroître la transparence du nouveau système, les audiences du comité d'audience plénier et du comité d'appel se tiennent en public, à moins que cela aille à l'encontre de l'intérêt public (nouveaux art. 129 et 132). De même, les décisions des comités et les motifs à l'appui de celles-ci sont rendus publics, sauf si l'audience s'est déroulée à huis clos, ou si leur publication ne servirait pas l'intérêt public (nouveaux art. 115, 122 et 136). En revanche, les enquêtes d'un comité peuvent actuellement se tenir en public ou à huis clos, sauf si le ministre exige qu'elles soient publiques (par. 63(6) actuel).

Le système proposé prévoit deux types de comités d'audience : un comité d'audience restreint et un comité d'audience plénier.

2.1.5.1 Comité d'audience restreint

Un comité d'audience restreint fonctionne comme un mécanisme d'appel en ce sens que ses membres peuvent confirmer, modifier ou annuler les sanctions de substitution imposées par le comité d'examen (nouvel art. 113). Toutefois, le comité d'audience restreint réexamine la plainte et ne tient pas compte de la décision du comité d'examen ni des motifs à l'appui de celle-ci (nouvel art. 111). Si la révocation peut être justifiée, le comité d'audience restreint renvoie la plainte à un comité d'audience plénier (nouvel art. 112).

Le comité d'audience restreint n'a pas d'équivalent dans le système actuel, qui ne prévoit aucune sanction obligatoire autre que la révocation pour un juge qui en appelle d'une décision.

Un comité d'audience restreint se compose d'une personne membre du CCM, d'un juge et d'un avocat (nouvel art. 110).

2.1.5.2 Comité d'audience plénier

Un comité d'audience plénier est constitué pour traiter les affaires dans lesquelles la révocation d'un juge pourrait être justifiée. Il fonde sa décision selon la prépondérance des probabilités (nouvel art. 119); la norme de preuve pour les décisions n'est pas précisée dans la *Loi sur les juges* ni dans les documents existants du CCM.

Si un comité d'audience plénier détermine que la révocation n'est pas justifiée, il peut rejeter la plainte ou imposer des sanctions de substitution comme celles énumérées au nouvel article 102 de la *Loi sur les juges*. À l'instar des membres du comité d'audience restreint, les membres du comité d'audience plénier procèdent à leur propre examen de la plainte et ne tiennent pas compte des décisions des comités précédents ni des motifs à l'appui de celles-ci (nouvel art. 118). Dans le système actuel, le comité d'enquête doit tenir compte des motifs et de l'énoncé des questions du comité d'examen.

Contrairement à un comité d'enquête, un comité d'audience plénière comprend un non-juriste, en plus d'un juge, d'un avocat et de deux personnes membres du CCM (nouvel art. 117).

2.1.6 Comité d'appel

Les appels des décisions du comité d'audience restreint ou du comité d'audience plénier sont renvoyés à un comité d'appel. Un comité d'appel détient les mêmes pouvoirs qu'une cour d'appel, et ses membres peuvent infirmer, modifier ou confirmer toute décision d'un comité d'audience et rendre toute autre décision que ceux d'un comité d'audience auraient pu rendre (nouvel art. 131). Ils s'appuient sur les mêmes éléments de preuve et documents que ceux du comité d'audience, en plus des arguments écrits et oraux du juge en cause et de l'avocat chargé de présenter l'affaire (nouveaux art. 133 et 134). Des éléments de preuve ou des témoignages supplémentaires ne peuvent être admis que dans des circonstances exceptionnelles. Comme les procédures du comité d'audience, celles du comité d'appel sont publiques, et les décisions du comité d'appel et les motifs à l'appui de celles-ci sont publiés, sauf si cela irait à l'encontre de l'intérêt public (nouveaux art. 132 et 136).

Un comité d'appel se compose de trois personnes membres du CCM et de deux juges inscrits sur la liste de juges (nouvel art. 130). Ce mécanisme d'appel interne n'a pas d'équivalent dans le système actuel. Les comités d'appel remplacent le droit actuel à un contrôle judiciaire par les tribunaux fédéraux, où les affaires sont sujettes aux procédures et aux règles de ces derniers ainsi qu'à des retards et à des coûts de litiges potentiellement plus importants.

2.1.7 Appel devant la Cour suprême du Canada

Dans le cadre du nouveau système, le juge en cause ou l'avocat chargé de présenter l'affaire peut demander l'autorisation d'interjeter appel d'une décision du comité d'appel devant la Cour suprême du Canada (CSC) (nouvel art. 137). Si cette autorisation est accordée, le ministre et le procureur général d'une province ou d'un territoire peuvent intervenir dans l'appel (nouvel art. 138).

Il s'agit de la seule possibilité pour une partie d'interjeter appel devant les tribunaux dans le cadre du nouveau processus; le projet de loi S-5 interdit expressément les contestations judiciaires ou le contrôle judiciaire des décisions du CCM autres que celles prévues dans le projet de loi (à savoir l'appel devant un comité interne du CCM ou devant la CSC) (nouvel art. 158). Cette disposition élimine la possibilité de procédures de contrôle judiciaire multiples et interminables devant les tribunaux fédéraux et contribue à réduire les coûts des litiges.

Le système actuel offre de multiples possibilités de contrôle judiciaire et d'appel devant la Cour fédérale, la Cour d'appel fédérale et la CSC (avec autorisation).

2.1.8 Rapport au ministre et sa réponse

Dans le cadre du nouveau processus, les membres d'un comité d'audience plénier doivent soumettre un rapport avec leur recommandation au ministre dès que le droit des parties d'interjeter appel de la décision auprès d'un comité d'appel ou de la CSC a expiré ou a été épuisé, ou qu'on y a renoncé. Ce rapport doit inclure les décisions et les motifs des membres du comité d'audience plénier, du comité d'appel et de la CSC, dans la mesure où ceux-ci s'appliquent (nouveaux par. 139(1) et (2)). Cette disposition reflète une obligation similaire du système actuel²³.

On doit remettre des exemplaires du rapport du comité d'audience au juge en cause, à l'avocat chargé de présenter l'affaire et aux membres du CCM. Le rapport peut être publié en totalité ou en partie selon que les décisions et les motifs qui y sont évoqués ont été publiés ou non (nouvel art. 139).

Dans le nouveau processus, le ministre répond publiquement au rapport (nouvel art. 140).

Le ministre peut demander au Parlement d'exercer son pouvoir constitutionnel de voter sur la révocation du juge visé et de demander cette révocation au gouverneur général²⁴.

2.1.9 Traitement

Avant le 29 juin 2021 (date d'entrée en vigueur du projet de loi C-30)²⁵, le traitement d'un juge continuait d'être versé et sa pension, de s'accumuler jusqu'au jour de sa retraite ou de sa révocation par le gouverneur général.

Dans le projet de loi C-30, on a modifié la *Loi sur les juges* afin de priver un juge du rajustement annuel de son traitement et de la possibilité de cumuler des années de service ouvrant droit à pension pendant que celui-ci conteste devant les tribunaux la recommandation de révocation du CCM. Par conséquent, la date de fin du traitement et de la pension correspond actuellement *au jour auquel les membres du CCM recommandent au ministre* la révocation d'un juge.

Dans le projet de loi S-5, on reprend cette idée, mais on fixe une nouvelle date de fin²⁶. Dans le contexte du nouveau système, *le jour qui suit la notification par un comité d'audience plénier* de sa décision de révoquer un juge est considéré comme le dernier jour de son mandat. C'est cette date qui sert à déterminer le traitement du juge et le temps passé en fonction dans la magistrature lors du calcul des prestations de retraite (nouvel art. 126).

Cette nouvelle disposition ne s'applique pas si :

- la CSC ou la décision ultimement rendue par un comité d'appel annule la décision du comité d'audience plénier;
- le ministre choisit de ne pas révoquer le juge;
- l'une ou l'autre des Chambres du Parlement vote contre la révocation du juge.

En pareil cas, le juge n'est pas pénalisé et peut effectuer des versements de rente de rattrapage pour la période de cotisation perdue.

2.1.10 Dispositions générales

Comme dans le système en place, dans le cadre du nouveau processus, une personne membre du CCM ou un juge ne peut assumer les fonctions d'examineur ou de membre d'un comité s'il siège au même tribunal que le juge visé par la plainte²⁷. Une personne membre du CCM ne peut pas non plus assumer les fonctions d'examineur ou de membre d'un comité si elle a été responsable d'une plainte du CCM ou d'une procédure de plainte anonyme sous le régime de l'article 86 de la *Loi* (nouvel art. 141).

Les agents de contrôle, l'examineur et les membres du comité bénéficient de la même immunité qu'un juge de la Cour supérieure et ne peuvent être poursuivis pour des actions ou des décisions découlant de leur rôle (nouvel art. 143).

Sous le régime du nouveau processus, selon une autre modification visant à accroître la transparence, les membres du CCM présentent au ministre un rapport annuel dans lequel ils font état du nombre de plaintes (nouvel art. 160) :

- reçues;
- rejetées par un agent de contrôle ou un examineur;
- instruites par les comités d'examen, d'audience ou d'appel;
- ayant mené à la prise de sanctions de substitution.

On précise dans le projet de loi S-5, peut-être en raison de la pandémie de COVID-19, que toute procédure portant sur des plaintes d'inconduite pourrait se dérouler à distance (nouvel art. 159).

2.1.11 Dispositions financières

Conformément au projet de loi S-5, les indemnités, les dépenses et les honoraires liés au processus de traitement des plaintes sont soumis à la réglementation du gouvernement (nouvel art. 144) et aux directives du commissaire à la magistrature fédérale. Sous réserve de la réglementation, lorsque les lignes directrices du CCM diffèrent des directives du Conseil du Trésor, le commissaire doit justifier la différence (nouvel art. 145).

Ces honoraires, indemnités et dépenses sont payés à même le Trésor (nouvel art. 146) et comprennent :

- les dépenses engagées par les membres du CCM et les juges inscrits sur la liste de juges dans l'exercice des fonctions qui leur sont conférées au titre du processus de plainte;
- les dépenses et indemnités des membres des comités autres que les juges;
- les honoraires et les dépenses de l'avocat chargé de présenter l'affaire;
- les honoraires et les dépenses de l'avocat mandaté pour représenter le juge qui est visé par une plainte;
- les honoraires et les dépenses de tout avocat ou expert engagé pour le compte d'un comité;
- les dépenses accessoires relatives à la tenue des réunions et des audiences, notamment pour la location de salles, l'enregistrement et la transcription des procédures, les services de traduction et la sécurité.

Il est à noter que les honoraires et les dépenses admissibles des avocats mandatés par les juges se limitent à ceux encourus dans le cadre des procédures faisant partie du processus de traitement des plaintes du CCM et aux appels interjetés devant la CSC. Dans le projet de loi S-5, on interdisait déjà le contrôle judiciaire dans le cadre du nouveau processus, mais, pour ne laisser aucun doute, on interdit aussi expressément les paiements à l'avocat mandaté par un juge dans le cadre d'un contrôle judiciaire de toute décision au titre du processus de plainte (nouveau par. 146(2)).

En vertu du projet de loi S-5 est exigé un examen indépendant des dispositions financières aux nouveaux articles 144 à 146 de la *Loi sur les juges*. Un examen initial est effectué dans les dix-huit mois suivant le premier rapport annuel du CCM sur le processus de traitement des plaintes (voir le nouvel art. 160) et tous les cinq ans par la suite. Dans le rapport d'examen, on doit indiquer si les dispositions financières ont été appliquées selon les pratiques exemplaires de contrôle financier. Ce rapport est rendu public, à quelques exceptions près (nouvel art. 147).

2.1.12 Requête ministérielle concernant les juges et les autres titulaires de charge

À la demande du ministre ou du procureur général d'une province ou d'un territoire, le CCM doit constituer un comité d'audience plénier chargé de déterminer si la révocation d'un juge ou d'une autre personne nommée par le gouverneur en conseil est justifiée (nouveaux art. 148 et 151). Cette disposition reflète les dispositions existantes qui exigent que le CCM mène une enquête, à la demande du ministre, sur les juges ou autres personnes nommées²⁸.

Les personnes nommées comprennent les agents et les fonctionnaires du Parlement, les personnes occupant le poste d'ombudsman, les personnes chargées de la présidence, de la direction et de la direction générale des sociétés d'État, les personnes chargées de la présidence et les membres des tribunaux administratifs, ainsi que les dirigeants et les membres d'organismes, de conseils et de commissions. Comme on le prévoit dans le projet de loi S-5, une personne nommée peut être révoquée pour les mêmes raisons qu'un juge : invalidité, inconduite, manquement aux devoirs de sa charge ou situation d'incompatibilité (nouvel art. 151). Si le CCM recommande la révocation d'une personne nommée (autre qu'un juge), le ministre peut, à son tour, recommander au gouverneur en conseil d'ordonner la révocation de la personne nommée (nouvel art. 155)²⁹. Un exemplaire du décret de révocation et un exemplaire du rapport à l'appui doivent être déposés devant le Sénat et la Chambre des communes dans les 15 jours de la date de l'ordonnance.

Dans le cadre du nouveau processus, une personne nommée qui n'est pas un juge et dont la révocation est recommandée pour cause d'invalidité peut se voir accorder un congé avec traitement au lieu d'une révocation permanente (nouvel art. 156). Cette option n'existe actuellement que pour les juges dans la version actuelle de la *Loi sur les juges*, mais elle est supprimée en vertu du projet de loi S-5³⁰.

2.2 DISPOSITIONS TRANSITOIRES
(ART. 13 À 15)

Aux articles 13 et 14 du projet de loi, il est prévu que la version actuelle de la *Loi sur les juges* continue de s'appliquer aux enquêtes déjà amorcées, à la demande du ministre ou du procureur général d'une province ou d'un territoire, ou à la suite d'une plainte reçue avant la date d'entrée en vigueur du projet de loi S-5.

Conformément à l'article 15 du projet de loi, si un rapport dans lequel est recommandée la révocation d'un juge a été soumis au ministre au moment de l'entrée en vigueur du projet de loi S-5, le juge dispose de 30 jours suivant cette date pour demander l'autorisation d'appel du rapport auprès de la CSC. Le procureur général du Canada ou d'une province ou d'un territoire a le droit d'intervenir si la demande d'appel est autorisée.

2.3 DISPOSITION DE COORDINATION (ART. 16)

L'article 16 du projet de loi contient une disposition de coordination avec le projet de loi C-30 en ce qui concerne le calcul des rentes des juges. La section 26 du projet de loi C-30 étant entrée en vigueur le 29 juin 2021, cet article du projet de loi n'est plus pertinent. Avec l'entrée en vigueur du projet de loi S-5 serait abrogée et simplement remplacée la modification de la *Loi sur les juges* introduite sous le régime du projet de loi C-30.

2.4 ENTRÉE EN VIGUEUR (ART. 17)

Le projet de loi S-5 entrera en vigueur à la date ou aux dates fixées par décret après que le Parlement aura affecté des fonds aux fins de celui-ci en approuvant un projet de loi de finances émanant de la Chambre des communes.

NOTES

1. [Projet de loi S-5, Loi modifiant la Loi sur les juges](#), 43^e législature, 2^e session. Voir aussi Gouvernement du Canada, [Conduite des juges : réforme du processus de traitement des plaintes](#); et Gouvernement du Canada, [Projet de loi S-5 : Loi modifiant la Loi sur les juges – Énoncé concernant la Charte](#).
2. Les juges de nomination fédérale au Canada comprennent les juges des cours supérieures de chaque province et territoire, des cours d'appel, de la Cour d'appel fédérale, de la Cour fédérale, de la Cour canadienne de l'impôt et de la Cour suprême du Canada. Voir [Loi sur les juges](#), L.R.C. 1985, ch. J-1, art. 9 à 22.
3. *Ibid.*, art. 63 à 71. Pour une description des origines du processus de plaintes pour inconduite judiciaire et des réformes antérieures, voir Ministère de la Justice du Canada, [Possibilités de réformes supplémentaires du processus disciplinaire de la magistrature fédérale](#), juin 2016, p. 4 à 6.
4. Conseil canadien de la magistrature (CCM), [Procédures du Conseil canadien de la magistrature pour l'examen de plaintes ou d'allégations au sujet de juges de nomination fédérale](#), 29 juillet 2015; et CCM, [Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature, 2015](#).
5. CCM, « Notre mandat et nos pouvoirs », [Notre mandat](#); CCM, [À propos du Conseil canadien de la magistrature](#); et [Loi sur les juges](#), L.R.C. 1985, ch. J-1, par. 59(1).
6. [Projet de loi C-3, Loi modifiant la Loi sur les juges et le Code criminel](#), 43^e législature, 2^e session (L.C. 2021, ch. 8).
7. [Projet de loi C-30, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 19 avril 2021 et mettant en œuvre d'autres mesures](#), 43^e législature, 2^e session (L.C. 2021, ch. 23).
8. Ministère de la Justice du Canada, [Possibilités de réformes supplémentaires du processus disciplinaire de la magistrature fédérale](#), juin 2016.
9. *Ibid.*, p. 5 à 7.
10. « [Menacé de destitution, le juge Michel Girouard démissionne](#) », *Radio-Canada*, 25 février 2021; [Girouard c. Canada \(Procureur général\)](#), 2020 CAF 129, par. 3; [Canada \(Conseil de la magistrature\) c. Girouard](#), 2019 CAF 148; [Girouard c. Conseil canadien de la magistrature](#), 2015 CF 307; [Girouard c. Canada \(Procureur général\)](#), 2017 CF 449; [Girouard c. Canada \(Procureure générale\)](#), 2018 CF 865; et [Girouard c. Canada \(Procureur général\)](#), 2020 CF 557.
11. CCM, [Lettre ouverte du Conseil canadien de la magistrature à la population canadienne](#), 31 juillet 2020.
12. CCM, [Déclaration du Président du Conseil canadien de la magistrature](#), communiqué, 25 février 2021.

13. [Loi sur les juges](#), L.R.C. 1985, ch. J-1, art. 63 à 71.
14. *Ibid.*, par. 65(2).
15. Cette étape procédurale, comme bien d'autres, est énoncée dans les politiques du CCM, et non dans la *Loi sur les juges*. Le projet de loi S-5 la codifie et l'inclut dans la *Loi sur les juges*, la plaçant ainsi sous le contrôle législatif du Parlement et non du CCM. Voir CCM, [Procédures du Conseil canadien de la magistrature pour l'examen de plaintes ou d'allégations au sujet de juges de nomination fédérale](#), 29 juillet 2015, paragr. 5.
16. *Ibid.*, paragr. 4.3, 5 et 6.
17. *Ibid.*, paragr. 8.2b) et 8.2d).
18. [Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature sur les enquêtes \(2015\)](#), DORS/2015-203, par. 2(3).
19. *Ibid.*, par. 2(4).
20. *Ibid.*, art. 8 à 12.
21. [Loi sur les juges](#), L.R.C. 1985, ch. J-1, par. 63(4).
22. *Ibid.*, art. 64.
23. *Ibid.*, art. 65.
24. La révocation d'un juge ne peut avoir lieu qu'après que la Chambre des communes et le Sénat ont voté en sa faveur, et que le gouverneur général a donné suite à la demande du Parlement de procéder à la révocation du juge. Les juges nommés ne sont pas facilement révoqués. Cette mesure vise à protéger l'indépendance judiciaire de toute ingérence de la part du gouvernement. Voir [Loi constitutionnelle de 1867](#), 30 & 31 Victoria, ch. 3 (R.-U.), art. 99.
25. [Projet de loi C-30, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 19 avril 2021 et mettant en œuvre d'autres mesures](#), 43^e législature, 2^e session.
26. L'entrée en vigueur du projet de loi S-5 entraînerait l'abrogation et le remplacement de la modification à la *Loi sur les juges* présentée sous le régime du projet de loi C-30.
27. [Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature \(2015\)](#), DORS/2015-203, par. 3(4).
28. [Loi sur les juges](#), L.R.C. 1985, ch. J-1, par. 63(1) et 69(1).
29. Les nominations faites par le gouverneur en conseil sont pour une période déterminée ou indéterminée. Les personnes nommées occupent leur poste soit « à titre amovible », c'est-à-dire qu'elles peuvent être révoquées à la discrétion du gouverneur en conseil, soit « à titre inamovible », et alors elles ne peuvent être révoquées que pour un motif valable. Le projet de loi S-5 s'appliquerait à la révocation des personnes nommées « à titre inamovible » en plus des autres lois ou textes réglementaires qui prévoient l'établissement du poste et l'autorisation de la nomination et de ses conditions.
30. [Loi sur les juges](#), L.R.C. 1985, ch. J-1, par. 63(2). Les juges sont également admissibles à un congé général autorisé, aux termes de l'art. 54.

ANNEXE

**Tableau 1 – Gestion des plaintes d'inconduite à l'endroit des juges :
modifications législatives proposées**

Processus actuel	Projet de loi S-5 : processus proposé
Le directeur exécutif du CCM procède à un examen préalable.	L'agent de contrôle du CCM procède à un examen préalable.
Un membre du CCM procède à l'examen initial; il rejette la plainte ou la transmet à un comité d'examen s'il détermine que la plainte peut justifier la révocation du juge. Si l'inconduite est moins grave, il peut négocier avec le juge quant à une mesure corrective appropriée.	Un membre du CCM procède à l'examen initial; il rejette la plainte si celle-ci est entièrement dénuée de fondement ou la transmet à un comité d'examen.
Les membres du comité d'examen : <ul style="list-style-type: none"> ▪ mènent des enquêtes; ▪ renvoient la plainte à un comité d'enquête si la révocation paraît justifiée. 	Les membres du comité d'examen : <ul style="list-style-type: none"> ▪ peuvent rejeter la plainte ou imposer des sanctions dans les cas où il n'est pas question de révocation; ▪ doivent renvoyer la plainte à un comité d'audience plénier si celle-ci peut servir à justifier la révocation.
Comité d'enquête : peut recommander la révocation, mais ne peut recommander aucune autre sanction. Ses membres rédigent un rapport à l'intention des autres membres du CCM, qui produisent un rapport final contenant une recommandation au ministre de la Justice quant à la révocation du juge.	Comité d'audience restreint : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Le juge peut interjeter appel de la décision du comité d'examen auprès du comité d'audience restreint, dont les membres peuvent confirmer, modifier ou annuler les sanctions, ou renvoyer la plainte à un comité d'audience plénier si la révocation paraît justifiée. Comité d'audience plénier (si la révocation est possible) : <ul style="list-style-type: none"> ▪ ses membres peuvent conclure que la révocation du juge est justifiée; ▪ ils présentent un rapport et une recommandation au ministre de la Justice quant à la révocation du juge, conformément aux décisions du comité d'appel et de la Cour suprême du Canada (le cas échéant).
Contrôle judiciaire du rapport du CCM à l'intention du ministre : le juge peut interjeter appel de la recommandation du CCM en allant jusqu'à trois paliers consécutifs de contrôle judiciaire. Processus d'appel : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cour fédérale; ▪ Cour d'appel fédérale; ▪ Cour suprême du Canada (avec autorisation). 	Comité d'appel : <ul style="list-style-type: none"> ▪ toute décision du comité d'audience peut faire l'objet d'un appel devant un comité d'appel, puis devant la Cour suprême du Canada (avec autorisation).
Le ministre de la Justice peut amorcer le processus de révocation du juge et réagir publiquement au rapport.	Le ministre de la Justice peut amorcer le processus de révocation du juge et doit réagir publiquement au rapport du comité d'audience plénier.

Source : Tableau préparé par la Bibliothèque du Parlement à partir de données tirées de Gouvernement du Canada, [Infographique : Gestion des plaintes d'inconduite contre des juges – modifications législatives proposées](#).