

A-269-18
2019 FCA 148

A-269-18
2019 CAF 148

The Canadian Judicial Council (*appellant*)

Conseil canadien de la magistrature (*appelant*)

v.

c.

The Honourable Michel Girouard, the Attorney General of Canada, the Attorney General of Quebec (*respondents*)

L'honorable Michel Girouard, la procureure générale du Canada, la procureure générale du Québec (*intimés*)

and

et

The Canadian Superior Court Judges Association, the Honourable Patrick Smith (*interveners*)

L'Association canadienne des juges des cours supérieures, l'honorable Patrick Smith (*intervenants*)

INDEXED AS: CANADIAN JUDICIAL COUNCIL v. GIROUARD

RÉPERTORIÉ : CONSEIL CANADIEN DE LA MAGISTRATURE c. GIROUARD

Federal Court of Appeal, Pelletier, de Montigny and Gleason JJ.A.—Ottawa, May 3 and 16, 2019.

Cour d'appel fédérale, juges Pelletier, de Montigny et Gleason, J.C.A.—Ottawa, 3 et 16 mai 2019.

Judges and Courts — Appeal from Federal Court decision dismissing Canadian Judicial Council's (Council or appellant) motions to strike applications for judicial review filed by respondent Honourable Justice Michel Girouard (Justice Girouard) — Underlying applications covering various decisions made by Council during inquiries conducted under Judges Act (Act), ss. 63 et seq. regarding Justice Girouard's conduct, particularly Council's report recommending removal thereof to Minister of Justice (Minister) — Council essentially arguing Council's reports, recommendations, decisions made in course of inquiry by inquiry committee not subject to judicial review under Federal Courts Act (FCA), s. 18.1, Council simply not "federal board, commission or other tribunal" within meaning of FCA, s. 2 — Justice Girouard appointed to Superior Court of Quebec in 2010 — In 2012, complaint filed with Council against Justice Girouard — Review Committee established to consider complaint, then, inquiry committee established for considering complaint — First inquiry committee rejecting all allegations against Justice Girouard — Then, joint complaint filed with Council regarding Justice Girouard's conduct in first disciplinary proceeding — Complaint triggering mandatory inquiry, leading to establishment of new inquiry committee — Second inquiry committee concluding Justice Girouard incapacitated or disabled from due execution of office of judge by reason of misconduct during first disciplinary process, Council adopting findings of second inquiry committee — Justice Girouard applying for judicial review of recommendation made by Council — Council filing motion to strike

Juges et Tribunaux — Appel d'une décision de la Cour fédérale rejetant les demandes en radiation présentées par le Conseil canadien de la magistrature (le Conseil ou l'appellant) à l'encontre des demandes de contrôle judiciaire déposées par l'intimé l'honorable juge Michel Girouard (le juge Girouard) — Les demandes sous-jacentes visaient diverses décisions prises par le Conseil lors d'enquêtes conduites sous l'égide des art. 63 et suivants de la Loi sur les juges (la Loi), relativement à la conduite du juge Girouard, et notamment le rapport du Conseil recommandant au ministre de la Justice (le ministre) sa révocation — Le Conseil soutenait, pour l'essentiel, que ses rapports et recommandations, ainsi que les décisions prises dans le cours d'une enquête par un comité d'enquête, n'étaient pas sujets au contrôle judiciaire sous l'art. 18.1 de la Loi sur les Cours fédérales (LCF) et que le Conseil ne serait tout simplement pas un « office fédéral » au sens de l'art. 2 de la LCF — Le juge Girouard a été nommé à la Cour supérieure du Québec en 2010 — En 2012, une plainte a été déposée au Conseil à l'encontre du juge Girouard — Un comité d'examen a été constitué pour se pencher sur la plainte et plus tard un comité d'enquête fut chargé de se pencher sur la plainte — Le premier comité d'enquête a écarté l'ensemble des allégations portées à l'encontre du juge Girouard — Plus tard, une plainte conjointe fut déposée au Conseil visant la conduite du juge Girouard dans le cadre du premier processus disciplinaire — Cette plainte a déclenché une enquête obligatoire et a mené à la création d'un nouveau comité d'enquête — Le second comité d'enquête a conclu que le juge Girouard était inapte à

application as well as number of other applications filed in course of two inquiries — Federal Court dismissing Council's motions to strike — Federal Court concluding Council, its inquiry committees federal boards, commissions or other tribunals under FCA, s. 2 — Federal Court also rejecting idea Act, ss. 63(4)(a), (b) grant Council superior court status, Council's claims its reports, recommendations not reviewable decisions under FCA, s. 18 — Whether Council, its inquiry committees federal boards, commissions or other tribunals subject to Federal Court's jurisdiction with respect to judicial review, whether Council's reports, recommendations reviewable decisions — Two-step test to determine whether body "federal board, commission or other tribunal" within meaning of FCA, s. 2 applied — Federal Court correct to conclude only source of powers of Council, its committees Act, at ss. 60(2)(c), (d), 63(1), (4) — Had Parliament not adopted Act, Council would simply not exist — Council's investigative power strictly statutory — Federal Court correct in concluding power exercised by Council "over the conduct of judges and certain public servants holding office during good behaviour is investigative in nature", "power of inquiry" — Appellant's argument its members exercise judicial functions rejected — Mere fact procedural safeguards required in specific process does not mean process necessarily results from exercise by decision maker of judicial power immune from review under FCA, s. 18.1 — With respect to exception relating to Constitution Act, 1867, s. 96, Federal Court correct in concluding judges sit on Council in their capacity as chief justices, role "administrative in nature", rather than as judges drawing their powers from Constitution Act, 1867, s. 96 — As for Act, s. 63(4), deeming provision, Federal Court coming to well-founded conclusion appellant's interpretation of provision could not be accepted — In case at hand, every indication Act provides Council, its committees "deemed" superior court strictly for purposes of inquiry or investigation — Regarding independence, efficiency, rule of law, since Council administrative decision maker exercising powers conferred on Council by ordinary statute, not surprising Federal Court can review legality of Council's decisions on judicial review — In short, clear Council, its inquiry committees included in definition of "federal board, commission or other tribunal" in FCA, s. 2 — Neither Council nor its committees among persons or bodies expressly excluded from scope of definition — With respect to whether Council's reports, recommendations reviewable decisions, appellant's argument involving general principle that application for judicial review cannot be brought where conduct attacked fails to affect legal rights, impose legal obligations or cause prejudicial effects — Federal Court holding finding "a judge has become incapacitated or disabled from the due execution of his or her office amounting to 'capital punishment' for that judge's career" — Insofar as Minister of Justice cannot, under Act, ask Parliament to remove judge without inquiry by Council, its inquiry committee, Federal Court determining report, its conclusions have major impact on rights, interests of judge under

remplir ses fonctions de juge en raison de son inconduite lors du premier processus disciplinaire et le Conseil a adopté les constatations et conclusions du second comité d'enquête — Le juge Girouard a demandé le contrôle judiciaire de cette recommandation faite par le Conseil — Le Conseil a déposé une requête en radiation à l'encontre de cette demande ainsi qu'à l'encontre de quelques autres demandes déposées au fil des deux enquêtes — La Cour fédérale a rejeté les requêtes en radiation du Conseil — Elle a conclu que le Conseil et son comité d'enquête sont des offices fédéraux selon les termes de l'art. 2 de la LCF — Elle a aussi rejeté l'idée voulant que les art. 63(4)a) et b) de la Loi accordent au Conseil le statut de cour supérieure et les prétentions du Conseil voulant que les rapports et recommandations de celui-ci ne constituent pas des décisions révisables selon l'art. 18 de la LCF — Il s'agissait de déterminer si le Conseil et ses comités d'enquête sont des offices fédéraux soumis à la juridiction de la Cour fédérale en contrôle judiciaire et si les rapports et recommandations du Conseil constituent des décisions révisables — Le test en deux étapes aux fins de déterminer si un organisme est un « office fédéral » au sens de l'art. 2 de la LCF a été appliqué — La Cour fédérale a eu raison de conclure que l'unique source des pouvoirs du Conseil et de ses comités est la Loi, à ses art. 60(2)c) et d) et 63(1) et 63(4) — Sans l'adoption de la Loi par le législateur fédéral, le Conseil n'existerait tout simplement pas — Le pouvoir d'enquête du Conseil est strictement statutaire — La Cour fédérale était bien fondé de conclure que le pouvoir exercé par le Conseil « sur la conduite des juges et de certains fonctionnaires nommés à titre inamovible est de nature inquisitoire », que c'est un « pouvoir d'enquête » — La thèse de l'appellant voulant que ses membres exercent une fonction judiciaire a été rejeté — Le simple fait que des garanties procédurales soient exigées dans le cadre d'un processus particulier ne signifie aucunement que ce processus résulte nécessairement de l'exercice par le décideur d'un pouvoir judiciaire à l'abri d'un contrôle sous l'art. 18.1 de la LCF — En ce qui concerne l'exception à l'art. 96 de la Loi constitutionnelle de 1867, c'est à bon droit que la Cour fédérale a conclu que c'est en leur qualité de juge en chef, un rôle « de nature administrative », que les juges siègent au Conseil, et non pas en tant que juges tirant leurs pouvoirs de l'art. 96 de la Loi constitutionnelle de 1867 — Quant à l'art. 63(4) de la Loi, la disposition déterminative, la Cour fédérale en est venu à la conclusion bien fondée que l'interprétation que faisait l'appellant de cette disposition ne pouvait être retenue — En l'espèce, tout portait à croire que c'est strictement aux fins de l'enquête que la Loi dispose que le Conseil et ses comités sont « réputés » constituer une juridiction supérieure — Concernant l'indépendance, l'efficacité et la primauté du droit, le Conseil, étant un décideur administratif exerçant des pouvoirs conférés par une loi ordinaire, il n'y a rien de surprenant à ce que la légalité de ses décisions puisse être révisée par la Cour fédérale siégeant en contrôle judiciaire — En somme, le Conseil et ses comités d'enquête sont inclus dans la définition d'« office fédéral » à

investigation — Full agreement herein with Federal Court's findings in this regard — Appeal dismissed.

This was an appeal from a Federal Court decision dismissing the Canadian Judicial Council's (the Council or the appellant) motions to strike the applications for judicial review filed by the respondent, the Honourable Justice Michel Girouard (Justice Girouard). The underlying applications covered various decisions made by the Council during inquiries conducted under sections 63 et seq. of the *Judges Act* (the Act), regarding Justice Girouard's conduct, particularly the Council's report recommending his removal to the Minister of Justice (the Minister). The Council essentially argued that its reports and recommendations, as well as decisions made in the course of an inquiry by an inquiry committee, are not subject to judicial review under section 18.1 of the *Federal Courts Act* (FCA). It claimed that it simply is not a "federal board, commission or other tribunal" within the meaning of section 2 of the FCA.

Justice Girouard was appointed to the Superior Court of Quebec in September 2010. In November 2012, a complaint was filed with the Council after a video was sent to the Chief Justice of the Superior Court at the time. According to the complaint, the video showed a transaction involving an illicit substance between Justice Girouard, then a lawyer, and one of his clients at the time. In 2013, the Council established a review committee to consider the complaint and have a preliminary inquiry conducted by outside counsel. The review committee concluded that, if the allegations were substantiated, they would be serious enough to warrant the removal of Justice Girouard. In 2014, the Council constituted, in accordance with subsection 63(3) of the Act, an inquiry committee responsible for considering the complaint received. The first inquiry committee said it was unable to conclude that the exchange captured on video involved an illicit substance and therefore rejected all of the allegations against Justice Girouard. The

l'art. 2 de la LCF — Ils ne font ni l'un ni l'autre partie des personnes ou organismes expressément exclus de la portée de la définition — En ce qui concerne la question de savoir si les rapports et recommandations du Conseil constituent des décisions révisables, l'argument de l'appelant mettait en jeu le principe général voulant qu'une demande de contrôle judiciaire ne peut être introduite lorsque le comportement reproché n'affecte pas des droits reconnus par la loi, ne crée pas d'obligations juridiques, ou encore ne provoque pas de conséquences préjudiciables — La Cour fédérale a retenu qu'une détermination à l'effet « qu'un juge soit inapte à remplir utilement ses fonctions équivalait à une "peine capitale" pour sa carrière » — Dans la mesure où le ministre de la Justice ne peut, selon la Loi, demander au Parlement de révoquer un juge sans l'enquête du Conseil et de son comité d'enquête, la Cour fédérale a déterminé que le rapport et ses conclusions ont un impact majeur sur les droits et les intérêts du juge faisant l'objet d'une enquête — Les déterminations de la Cour fédérale à ce sujet ont été entièrement souscrites — Appel rejeté.

Il s'agissait d'un appel d'une décision de la Cour fédérale rejetant les demandes en radiation présentées par le Conseil canadien de la magistrature (le Conseil ou l'appelant) à l'encontre des demandes de contrôle judiciaire déposées par l'intimé l'honorable juge Michel Girouard (le juge Girouard). Les demandes sous-jacentes visaient diverses décisions prises par le Conseil lors d'enquêtes conduites sous l'égide des articles 63 et suivants de la *Loi sur les juges* (la Loi), relativement à la conduite du juge Girouard, et notamment le rapport du Conseil recommandant au ministre de la Justice (le ministre) sa révocation. Le Conseil soutenait, pour l'essentiel, que ses rapports et recommandations, ainsi que les décisions prises dans le cours d'une enquête par un Comité d'enquête, n'étaient pas sujets au contrôle judiciaire sous l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* (LCF). Le Conseil ne serait tout simplement pas un « office fédéral » au sens de l'article 2 de la LCF.

Le juge Girouard a été nommé à la Cour supérieure du Québec en septembre 2010. En novembre 2012, une plainte a été déposée au Conseil suite à la transmission d'une vidéo au juge en chef de la Cour supérieure à l'époque. Cette vidéo montrerait, selon la plainte, une transaction impliquant une substance illicite entre le juge Girouard, alors avocat, et l'un de ses clients de l'époque. En 2013, le Conseil a constitué un comité d'examen pour se pencher sur la plainte et faire effectuer une enquête préliminaire par un avocat externe. Le comité d'examen a conclu que, si les allégations étaient avérées, elles seraient assez graves pour justifier la révocation du juge Girouard. En 2014, le Conseil a constitué, conformément au paragraphe 63(3) de la Loi, un comité d'enquête chargé de se pencher sur la plainte reçue. Le premier comité d'enquête s'est dit incapable de conclure que l'échange capté sur la vidéo impliquait une substance illicite et a donc écarté l'ensemble des allégations portées à l'encontre du juge Girouard.

Council subsequently accepted the recommendations of the first inquiry committee in that regard. In 2016, the Minister and the Minister of Justice of Quebec filed a joint complaint to the Council regarding Justice Girouard's conduct in the first disciplinary proceeding. This complaint triggered the mandatory inquiry under subsection 63(1) of the Act. It also consequently led to the establishment of a new inquiry committee. The second inquiry committee submitted its report, which concluded that Justice Girouard had become incapacitated or disabled from the due execution of the office of judge by reason of the misconduct of which he had been found guilty during the inquiry of the first inquiry committee. Then, a majority of the Council judges adopted the findings of the second inquiry committee and concluded that Justice Girouard had become incapacitated or disabled from the due execution of the office of judge. Justice Girouard applied for judicial review of the recommendation made by the majority of the Council. This proceeding was in addition to a number of other applications filed over the course of the two inquiries against various decisions made by inquiry committees and the decision of the two ministers of Justice to file a complaint with the Council. In response, the Council filed a motion to strike the applications for judicial review in question.

The Federal Court dismissed the Council's motions to strike. It found that the Council and its inquiry committee were federal boards, commissions or other tribunals under section 2 of the FCA. According to the Court, the Council's investigative powers do not derive from the Constitution, but from the Act. In addition, these powers belong to the Council as an institution, not to the chief justices individually because of their status. The Federal Court also rejected the idea that paragraphs 63(4)(a) and (b) of the Act grant the Council superior court status. Finally, the Court rejected the Council's claims that the Council's reports and recommendations are not reviewable decisions under section 18 of the FCA.

The issues in the appeal were whether the Council and its inquiry committees are federal boards, commissions or other tribunals subject to the Federal Court's jurisdiction with respect to judicial review and whether the Council's reports and recommendations are reviewable decisions.

Held, the appeal should be dismissed.

To determine whether a body is a "federal board, commission or other tribunal" within the meaning of section 2 of the FCA, the Court developed a two-step test. According to *Anisman v. Canada (Border Services Agency)*, the Court must determine "what jurisdiction or power" the body seeks to exercise and then "what is the source or the origin" of that jurisdiction or power. The Federal Court was quite correct to conclude that the only source of the powers of the Council and

Le Conseil, par la suite, a accepté les recommandations du premier comité d'enquête à cet égard. En 2016, les ministres de la Justice du Québec et du Canada ont déposé une plainte conjointe au Conseil visant la conduite du juge Girouard dans le cadre du premier processus disciplinaire. Cette plainte a déclenché l'enquête obligatoire en vertu du paragraphe 63(1) de la Loi. Elle a également, par le fait même, mené à la création d'un nouveau comité d'enquête. Le second comité d'enquête a remis son rapport concluant que le juge Girouard était inapte à remplir utilement ses fonctions de juge en raison de l'inconduite dont il s'est rendu coupable à l'occasion de l'enquête du premier comité d'enquête. Par la suite, une majorité des juges du Conseil ont adopté les constatations du second comité d'enquête et ont conclu que le juge Girouard était inapte à remplir ses fonctions. Le juge Girouard a demandé le contrôle judiciaire de la recommandation faite par la majorité du Conseil. Ce recours s'ajoutait à quelques autres demandes déposées, au fil des deux enquêtes, à l'encontre de diverses décisions des comités d'enquête et de la décision des deux ministres de la Justice de porter plainte au Conseil. En réponse, le Conseil a déposé une requête en radiation à l'encontre des demandes en contrôle judiciaire en question.

La Cour fédérale a rejeté les requêtes en radiation du Conseil. Elle a conclu que l'appelant et son comité d'enquête sont des offices fédéraux selon les termes de l'article 2 de la LCF. Selon la Cour, les pouvoirs d'enquête de l'appelant découlent non pas de la Constitution, mais bien de la Loi. De plus, ces pouvoirs appartiendraient au Conseil à titre d'institution, et non aux juges en chef individuellement de par leur statut. La Cour fédérale a aussi rejeté l'idée voulant que les alinéas 63(4)a) et b) de la Loi accordent au Conseil le statut de cour supérieure. Enfin la Cour a aussi rejeté les prétentions du Conseil voulant que les rapports et recommandations de celui-ci ne constituent pas des décisions révisables selon l'article 18 de la LCF.

Il s'agissait de déterminer si le Conseil et ses comités d'enquête sont des offices fédéraux soumis à la juridiction de la Cour fédérale en contrôle judiciaire et si les rapports et recommandations du Conseil constituent des décisions révisables.

Arrêt : l'appel doit être rejeté.

Aux fins de déterminer si un organisme est un « office fédéral » au sens de l'article 2 de la LCF, la Cour a établi un test en deux étapes. En effet, selon l'arrêt *Anisman c. Canada (Agence des services frontaliers)*, il revient à la Cour « de déterminer la nature de la compétence ou du pouvoir » invoqué par l'organisme, et de se pencher ensuite sur « la source ou l'origine » de cette compétence ou pouvoir. La Cour fédérale a eu tout à fait raison de conclure que l'unique source

its committees is the Act, notably paragraphs 60(2)(c) and (d) and subsections 63(1) and 63(4). Had the Act not been adopted by Parliament, the Council would simply not exist. In summary, the Council's investigative power is strictly statutory. This means that if the Act were to be repealed, the Council and, certainly, the chief justices would not be empowered to conduct inquiries or investigations, summon witnesses and compel them to give evidence during these investigations or inquiries.

As to the nature of the powers, the Federal Court was right to conclude that the power exercised by the Council "over the conduct of judges and certain public servants holding office during good behaviour is investigative in nature", that it is a "power of inquiry". Paragraph 60(2)(c) of the Act, from which the Council derives its jurisdiction in this case, very clearly grants it the power to "make the inquiries and the investigation of complaints or allegations described in section 63 [of the Act]". The arguments put forth by the appellant did not show that the Federal Court was mistaken in concluding, as it did, that the role given to the Council by the Act is dissimilar to the role that a judge can play in a court of law. It follows that the appellant's position that its members' powers are "judicial in nature" and that, as such, the exercise of such powers is not subject to judicial review must be rejected.

The appellant's argument that its members exercise judicial functions was rejected. The mere fact that procedural safeguards are required in a specific process does not mean that the process necessarily results from the exercise by the decision maker of a judicial power immune from a review under section 18.1 of the FCA.

With respect to the exception relating to section 96 of the *Constitution Act, 1867*, the Federal Court was correct in concluding that judges sit on the Council in their capacity as chief justices, a role that is "administrative in nature", rather than as judges drawing their powers from section 96 of the *Constitution Act, 1867*. The Council's jurisdiction and powers concerning judicial ethics are conferred on it by the Act.

As for subsection 63(4) of the Act, the deeming provision, the Federal Court came to the well-founded conclusion that the appellant's interpretation of this provision could not be accepted. In the case at hand, there was every indication that it is strictly for the purposes of inquiry or investigation that the Act provides that the Council and its committees are "deemed" to be a superior court. This section must not be interpreted in a manner that transforms the Council into a superior court or grants it all the attributes of a superior court.

Regarding independence, efficiency and the rule of law, since the Council is an administrative decision maker

des pouvoirs du Conseil et de ses comités est la Loi, à ses alinéas 60(2)c) et d) et aux paragraphes 63(1) et 63(4). Sans l'adoption de la Loi par le législateur fédéral, le Conseil n'existerait tout simplement pas. En somme, le pouvoir d'enquête du Conseil est strictement statutaire. Cela signifie que, si la Loi venait à être abrogée, le Conseil et, à plus forte raison, les juges en chef ne seraient pas habilités à mener des enquêtes, à convoquer des témoins et à les contraindre à déposer des éléments de preuve lors de ces enquêtes.

Quant à la nature des pouvoirs, la Cour fédérale était bien fondé de conclure que le pouvoir exercé par le Conseil « sur la conduite des juges et de certains fonctionnaires nommés à titre inamovible est de nature inquisitoire », que c'est un « pouvoir d'enquête ». En effet, l'alinéa 60(2)c) de la Loi, d'où le Conseil tire sa compétence en l'espèce, lui accorde en termes très clairs le pouvoir « de procéder aux enquêtes visées à l'article 63 [de la Loi] ». Les arguments mis de l'avant par l'appellant ne démontraient pas que la Cour fédérale s'est mépris en concluant que le rôle accordé au Conseil par la Loi ne s'apparente pas au rôle que le juge peut jouer dans une cour de justice. Il s'ensuit que la thèse de l'appellant voulant que les pouvoirs de ses membres sont « de nature judiciaire » et qu'à ce titre, leur exercice ne serait pas assujéti au contrôle judiciaire devait être rejetée.

La thèse de l'appellant voulant que ses membres exercent une fonction judiciaire a été rejeté. Le simple fait que des garanties procédurales soient exigées dans le cadre d'un processus particulier ne signifie aucunement que ce processus résulte nécessairement de l'exercice par le décideur d'un pouvoir judiciaire à l'abri d'un contrôle sous l'article 18.1 de la LCF.

En ce qui concerne l'exception à l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, c'est à bon droit que la Cour fédérale a conclu que c'est en leur qualité de juge en chef, un rôle « de nature administrative », que les juges siègent au Conseil, et non pas en tant que juges tirant leurs pouvoirs de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Les compétences et pouvoirs du Conseil en matière de déontologie judiciaire lui sont conférés par la Loi.

Quant au paragraphe 63(4) de la Loi, la disposition déterminative, la Cour fédérale en est venu à la conclusion bien fondée que l'interprétation que faisait l'appellant de cette disposition ne pouvait être retenue. En l'espèce, tout portait à croire que c'est strictement aux fins de l'enquête que la Loi dispose que le Conseil et ses comités sont « réputés » constituer une juridiction supérieure. Cet article ne doit pas être interprété de manière à transformer le Conseil en cour supérieure ou à lui en accorder tous les attributs.

Pour ce qui est de l'indépendance, l'efficacité et la primauté du droit le Conseil, étant un décideur administratif exerçant des

exercising powers conferred on it by an ordinary statute, it is not surprising that the legality of its decisions can be reviewed by the Federal Court on judicial review. The issue of whether a superior court judge should be removed is, and will remain, within the jurisdiction of the Council and, ultimately, of the Senate and the House of Commons. The sole task of the Federal Court, on judicial review, will be to verify the legality of the decisions made by the Council and respect for procedural fairness. In doing so, it has to accord the Council all the deference that its status as a specialized decision maker requires.

In short, it is clear that the Council and its inquiry committees are included in the definition of “federal board, commission or other tribunal” in section 2 of the FCA. They are the creation of an Act of Parliament, that is, the *Judges Act*, and neither the Council nor its committees is among the persons or bodies expressly excluded from the scope of the definition. While some members of the Council are judges appointed under section 96 of the *Constitution Act, 1867*, they do not exercise a judicial function when they sit on the Council; they therefore do not fall within the express exclusion set out in section 2 of the FCA.

With respect to whether the Council’s reports and recommendations are reviewable decisions, the appellant’s argument involved the general principle that an application for judicial review cannot be brought where the conduct attacked fails to affect legal rights, impose legal obligations or cause prejudicial effects. The Federal Court held that a finding that “a judge has become incapacitated or disabled from the due execution of his or her office amounts to ‘capital punishment’ for that judge’s career”. Insofar as the Minister of Justice cannot, under the Act, ask Parliament to remove a judge without an inquiry by the Council and its inquiry committee, the Federal Court determined that the report and its conclusions have a major impact on the rights and interests of the judge under investigation. The mere fact that the decision takes the form of a recommendation is not determinative, especially since the case law clearly acknowledges that a matter other than a decision or order may be reviewed under section 18.1 of the FCA. There was full agreement herein with the Federal Court’s findings in this regard.

pouvoirs conférés par une loi ordinaire, il n’y a rien de surprenant à ce que la légalité de ses décisions puisse être révisée par la Cour fédérale siégeant en contrôle judiciaire. La question de savoir si un juge d’une cour supérieure devrait être révoqué est, et demeurera, de la compétence du Conseil et, ultimement, du Sénat et de la Chambre des communes. La Cour fédérale, siégeant en contrôle judiciaire, n’aura pour seule tâche que de vérifier la légalité des décisions prises par le Conseil, et le respect de l’équité procédurale. Ce faisant, elle aura à faire preuve à l’égard du Conseil de toute la déférence que son statut de décideur spécialisé commande.

En somme, le Conseil et ses comités d’enquête sont inclus dans la définition d’« office fédéral » à l’article 2 de la LCF. Ils sont la création d’une loi fédérale, soit la *Loi sur les juges*, et ils ne font ni l’un ni l’autre partie des personnes ou organismes expressément exclus de la portée de la définition. Bien que certains des membres du Conseil soient des juges nommés en vertu de l’article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ceux-ci ne remplissent pas une fonction judiciaire quand ils siègent au Conseil; ils ne sont donc pas visés par l’exclusion expresse prévue à l’article 2 de la LCF.

En ce qui concerne la question de savoir si les rapports et recommandations du Conseil constituent des décisions révisables, (en-tête p. 40), l’argument de l’appelant mettait en jeu le principe général voulant qu’une demande de contrôle judiciaire ne peut être introduite lorsque le comportement reproché n’affecte pas des droits reconnus par la loi, ne crée pas d’obligations juridiques, ou encore ne provoque pas de conséquences préjudiciables. La Cour fédérale a retenu qu’une détermination à l’effet « qu’un juge soit inapte à remplir utilement ses fonctions équivalait à une “peine capitale” pour sa carrière ». Dans la mesure où le ministre de la Justice ne peut, selon la Loi, demander au Parlement de révoquer un juge sans l’enquête du Conseil et de son comité d’enquête, la Cour fédérale a déterminé que le rapport et ses conclusions ont un impact majeur sur les droits et les intérêts du juge faisant l’objet d’une enquête. Le simple fait que la décision prenne la forme d’une recommandation n’est pas déterminant surtout dans la mesure où la jurisprudence reconnaît clairement qu’une matière autre qu’une décision ou une ordonnance peut être examinée sous l’article 18.1 de la LCF. Les déterminations de la Cour fédérale à ce sujet ont été entièrement souscrites.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Canada Labour Code, R.S.C., 1985, c. L-2, s. 58(3).
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], s. 11(d).

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).
Code canadien du travail, L.R.C. (1985), ch. L-2, art. 58(3).

Canadian Judicial Council Inquiries and Investigations By-laws, 2015, SOR/2015-203, ss. 8, 10, 11.
Competition Tribunal Act, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 19, s. 8(2).
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. 96, 99(1), 101.
Courts of Justice Act, C.Q.L.R., c. T-16.
Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 2 “federal board, commission or other tribunal”, 3, 4, 18, 18.1, 28.
Federal Courts Rules, SOR/98-106, r. 351.
Indian Act, R.S.C. 1970, c. I-6, s. 9(4).
Inquiries Act, R.S.C., 1985, c. I-11.
Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 35(1).
Judges Act, R.S.C. 1970, c. J-1, s. 32(4) (enacted by S.C. 1970-71-72, c. 55, s.11).
Judges Act, R.S.C., 1985, c. J-1, ss. 59(1)(b),(d)(4), 60(2)(c),(d), 63, 64, 65.
National Defence Act, R.S.C., 1985, c. N-5, s. 236(1).
Parliament of Canada Act, R.S.C., 1985, c. P-1.
Public Servants Disclosure Protection Act, S.C. 2005, c. 46, s. 20.7(1).
Specific Claims Tribunal Act, S.C. 2008, c. 22, s. 6(2).

Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 96, 99(1), 101.
Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 35(1).
Loi sur la défense nationale, L.R.C. (1985), ch. N-5, art. 236(1).
Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles, L.C. 2005, ch. 46, art. 20.7(1).
Loi sur le Tribunal de la concurrence, L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 19, art. 8(2).
Loi sur le Parlement du Canada, L.R.C. (1985), c. P-1.
Loi sur le Tribunal des revendications particulières, L.C. 2008, ch. 22, art. 6(2).
Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 2 « office fédéral », 3, 4, 18, 18.1, 28.
Loi sur les enquêtes, L.R.C. (1985), ch. I-11.
Loi sur les Indiens, S.R.C. 1970, ch. I-6, art. 9(4).
Loi sur les juges, L.R.C. (1985), ch. J-1, art. 59(1)(b),(d), 60(2)(c),(d), 61(3), 63, 64, 65.
Loi sur les juges, S.R.C. 1970, ch. J-1, art. 32(4) (édicte par S.C. 1970-71-72, ch. 55, art. 11)
Loi sur les tribunaux judiciaires, R.L.R.Q., ch. T-16.
Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature sur les enquêtes (2015), DORS/2015-203, art. 8, 10, 11.
Règles des Cours fédérales, DORS/98-106, règle 351.

CASES CITED

NOT FOLLOWED:

R. v. Campbell (1994), 160 A.R. 81, [1995] 2 W.W.R. 469 (Q.B.) revd. *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.

APPLIED:

Anisman v. Canada (Border Services Agency), 2010 FCA 52, 400 N.R. 137; *Sero v. Canada*, 2004 FCA 6, [2004] 2 F.C.R. 613, leave to appeal to S.C.C. refused, [2004] 2 S.C.R. vii.

DISTINGUISHED:

Minister of Indian Affairs and Northern Development v. Ranville et al., [1982] 2 S.C.R. 518.

CONSIDERED:

Brace v. Canada, 2014 FCA 92, 68 C.P.C. (7th) 81; *Canada (Attorney General) v. TeleZone Inc.*, 2010 SCC 62,

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION NON SUIVIE :

R. v. Campbell (1994), 160 A.R. 81, [1995] 2 W.W.R. 469 (Q.B.) inf. par *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.

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Anisman c. Canada (Agence des services frontaliers), 2010 CAF 52; *Sero c. Canada*, 2004 CAF 6, [2004] 2 R.C.F. 613, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, [2004] 2 R.C.S. vii.

DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

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

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Brace c. Canada, 2014 CAF 92; *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62, [2010] 3 R.C.S.

[2010] 3 S.C.R. 585; *Mikisew Cree First Nation v. Canada (Governor General in Council)*, 2018 SCC 40, [2018] 2 S.C.R. 765; *Ruffo v. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 S.C.R. 267, (1995), 130 D.L.R. (4th) 1; *Therrien (Re)*, 2001 SCC 35, [2001] 2 S.C.R. 3; *Valente v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673; *Beno v. Canada (Commissioner and Chairperson, Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia)*, [1997] 2 F.C. 527 (C.A.); *Gagliano v. Gomery*, 2011 FCA 217, 336 D.L.R. (4th) 216; *Douglas v. Canada (Attorney General)*, 2014 FC 299, [2015] 2 F.C.R. 911; *Alex Couture Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1991] R.J.Q. 2534 (C.A.); *R. v. Verrette*, [1978] 2 S.C.R. 838, (1978), 85 D.L.R. (3d) 1; *MacKeigan v. Hickman*, [1989] 2 S.C.R. 796, (1989), 61 D.L.R. (4th) 688; *Canada (Attorney General) v. Slansky*, 2013 FCA 199, [2015] 1 F.C.R. 81, leave to appeal to S.C.C. refused, [2014] 1 S.C.R. xii; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190.

REFERRED TO:

Wewaykum Indian Band v. Canada, 2003 SCC 45, [2003] 2 S.C.R. 259; *Shire Canada Inc. v. Apotex Inc.*, 2011 FCA 10, 414 N.R. 270; *Canada (Governor General in Council) v. Mikisew Cree First Nation*, 2016 FCA 311, [2017] 3 F.C.R. 298, aff'd 2018 SCC 40, [2018] 2 S.C.R. 765; *Spike Marks Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2008 FCA 406, 386 N.R. 194, leave to appeal to S.C.C. refused, [2009] 1 S.C.R. xiii; *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235; *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Tobiass*, [1997] 3 S.C.R. 391, (1997), 151 D.L.R. (4th) 119; *Québec (Conseil de la magistrature) c. Québec (Commission d'accès à l'information)*, [2000] R.J.Q. 638 (C.A.); *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; *Canada (Attorney General) v. Canada (Commissioner of the Inquiry on the Blood System)*, [1997] 2 F.C. 36, (1997), 142 D.L.R. (4th) 237 (C.A.); *Murphy v. Welsh; Stoddard v. Watson*, [1993] 2 S.C.R. 1069, (1993), 106 D.L.R. (4th) 404; *Re Diamond and The Ontario Municipal Board*, [1962] O.R. 328, [1962] O.J. No. 554 (QL) (C.A.); *Taylor v. Canada (Attorney General)*, 2001 FCT 1247, [2002] 3 F.C. 91, aff'd 2003 FCA 55, [2003] 3 F.C. 3, leave to appeal to S.C.C. refused, [2003] 2 S.C.R. xi; *Gratton v. Canadian Judicial Council*, [1994] 2 F.C. 769 (T.D.); *Cosgrove v. Canadian Judicial Council*, 2007 FCA 103, [2007] 4 F.C.R. 714, leave to appeal to the S.C.C. refused, [2007] 3 S.C.R. x; *Cosgrove v. Canada (Attorney General)*, 2008 FC 941, 331 F.T.R. 271; *Akladyous v. Canadian Judicial Council*, 2008 FC 50, 325 F.T.R. 240; *Democracy Watch v. Canada (Attorney General)*, 2018 FCA 194, 428 D.L.R. (4th) 739, leave to appeal to the

585; *Mikisew Cree First Nation c. Canada (Gouverneur général en conseil)*, 2018 CSC 40, [2018] 2 R.C.S. 765; *Ruffo c. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 R.C.S. 267; *Therrien (Re)*, 2001 CSC 35, [2001] 2 R.C.S. 3; *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673; *Beno c. Canada (Commissaire et président de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces armées canadiennes en Somalie)*, [1997] 2 C.F. 527 (C.A.); *Gagliano c. Gomery*, 2011 CAF 217; *Douglas c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 299, [2015] 2 R.C.F. 911; *Alex Couture Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1991] R.J.Q. 2534 (C.A.); *R. c. Verrette*, [1978] 2 R.C.S. 838; *MacKeigan c. Hickman*, [1989] 2 R.C.S. 796; *Canada (Procureur général) c. Slansky*, 2013 CAF 199, [2015] 1 R.C.F. 81, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, [2014] 1 R.C.S. xii; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190.

DÉCISIONS CITÉES :

Bande indienne Wewaykum c. Canada, 2003 CSC 45, [2003] 2 R.C.S. 259; *Shire Canada Inc. v. Apotex Inc.*, 2011 FCA 10; *Canada (Gouverneur général en conseil) c. Première nation crie Mikisew*, 2016 CAF 311, [2017] 3 R.C.F. 298, conf. par 2018 CSC 40, [2018] 2 R.C.S. 765; *Spike Marks Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2008 CAF 406, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, [2009] 1 R.C.S. xiii; *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Tobiass*, [1997] 3 R.C.S. 391; *Québec (Conseil de la magistrature) c. Québec (Commission d'accès à l'information)*, [2000] R.J.Q. 638 (C.A.); *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire de l'enquête sur l'approvisionnement en sang)*, [1997] 2 C.F. 36 (C.A.); *Murphy c. Welsh; Stoddard c. Watson*, [1993] 2 R.C.S. 1069; *Re Diamond and The Ontario Municipal Board*, [1962] O.R. 328, [1962] O.J. No. 554 (QL) (C.A.); *Taylor c. Canada (Procureur général)*, 2001 CFPI 1247, [2002] 3 C.F. 91, conf. par 2003 CAF 55, [2003] 3 C.F. 3 autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, [2003] 2 R.C.S. xi; *Gratton c. Conseil canadien de la magistrature*, [1994] 2 C.F. 769 (1^{re} inst.); *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; *Cosgrove c. Canada (Procureur général)*, 2008 CF 941; *Akladyous c. Conseil canadien de la magistrature*, 2008 CF 50; *Démocratie en surveillance c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 194, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 2 mai 2019; *Sganos c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 84; *Air Canada*

S.C.C. refused, May 2, 2019; *Sganos v. Canada (Attorney General)*, 2018 FCA 84; *Air Canada v. Toronto Port Authority*, 2011 FCA 347, [2013] 3 F.C.R. 605.

c. Administration portuaire de Toronto, 2011 CAF 347, [2013] 3 R.C.F. 605.

AUTHORS CITED

Brown, Donald J. M. and John M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, looseleaf ed., Toronto: Thomson Reuters Canada Limited, 2018.

Canadian Judicial Council. *Review of the Judicial Conduct Process of the Canadian Judicial Council: Background Paper*, Ottawa: Canadian Judicial Council, March 2014.

Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 4th ed. Toronto: Carswell, 2011.

Parliament. House of Commons. Standing Committee on Justice and Legal Affairs, *Minutes of Proceedings and Evidence*, 28th Parl., 3rd Sess. (June 16, 1971).

Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6th ed. Markham, Ontario: LexisNexis, 2014.

APPEAL from a Federal Court decision (2018 FC 865, [2019] 1 F.C.R. 404) dismissing the Canadian Judicial Council's motions to strike the applications for judicial review filed by the Honourable Justice Michel Girouard, which covered various decisions made by the Council during inquiries conducted under sections 63 et seq. of the *Judges Act* regarding Justice Girouard's conduct. Appeal dismissed.

APPEARANCES

Ronald F. Caza, Alyssa Tomkins and Gabriel Poliquin for appellant.

Gérald R. Tremblay, Louis Masson, Ad. E., et Guillaume Renauld for respondent Honourable Justice Michel Girouard.

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

No one appearing for respondent Attorney General of Quebec.

Michel Décary for intervener Canadian Superior Court Judges Association.

Andrea Gonsalves for intervener Honourable Patrick Smith.

DOCTRINE CITÉE

Brown, Donald J. M. et l'honorable John M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, feuilles mobiles, Toronto : Thomson Reuters Canada Limited, 2018.

Conseil canadien de la magistrature. *Examen du processus de la conduite judiciaire par le Conseil canadien de la magistrature : document de travail*, Ottawa : Conseil canadien de la magistrature, mars 2014.

Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 4^e éd. Cowansville (Qc) : Éditions Yvon Blais, 2009.

Parlement. Chambre des communes. Comité permanent de la Justice et des questions juridiques, *Procès-verbaux et témoignages*, 28^e lég., 3^e sess. (16 juin 1971).

Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6^e éd. Markham, Ontario : LexisNexis, 2014.

APPEL d'une décision de la Cour fédérale (2018 CF 865, [2019] 1 R.C.F. 404) rejetant les demandes en radiation du Conseil canadien de la magistrature à l'encontre des demandes de contrôle judiciaire déposées par l'honorable juge Michel Girouard qui visaient diverses décisions prises par le Conseil lors d'enquêtes conduites sous l'égide des articles 63 et suivants de la *Loi sur les juges* relativement à la conduite du juge Girouard. Appel rejeté.

ONT COMPARU :

Ronald F. Caza, Alyssa Tomkins et Gabriel Poliquin pour l'appelant.

Gérald R. Tremblay, Louis Masson, Ad. E., et Guillaume Renauld pour l'intimé l'honorable Michel Girouard.

Claude Joyal, Pascale-Catherine Guay et Lindy Rouillard-Labbé pour l'intimée la procureure générale du Canada.

Personne n'a comparu pour l'intimée la procureure générale du Québec.

Michel Décary pour l'intervenante l'Association canadienne des juges des cours supérieures.

Andrea Gonsalves pour l'intervenant l'honorable Patrick Smith.

SOLICITORS OF RECORD

Caza Saikaley LLP, Ottawa, for appellant.
McCarthy Tétrault LLP, Montréal, and *Joli-Cœur Lacasse Avocats*, Québec, for respondent.
 Honourable Justice Michel Girouard.
Deputy Attorney General of Canada for respondent
 Attorney General of Canada.
Deputy Attorney General of Quebec for respondent
 Attorney General of Quebec.
BCF, Montréal, for intervener Canadian Superior
 Court Judges Association.
Stockwoods LLP, Toronto, for intervener
 Honourable Patrick Smith.

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

THE COURT:

I. OVERVIEW

[1] The Canadian Judicial Council (the Council or the appellant) is appealing the Federal Court judgment (the Honourable Justice Noël), rendered on August 29, 2018 [*Girouard v. Canada (Attorney General)*, 2018 FC 865, [2019] 1 F.C.R. 404] (the Decision), dismissing its motions to strike the applications for judicial review filed by the Honourable Justice Michel Girouard (Justice Girouard). The underlying applications cover various decisions made by the Council during inquiries conducted under sections 63 et seq. of the *Judges Act*, R.S.C., 1985, c. J-1 (the Act), regarding Justice Girouard's conduct, particularly the Council's report recommending his removal to the Minister of Justice (the Minister).

[2] The Council essentially argues that its reports and recommendations, as well as decisions made in the course of an inquiry by an inquiry committee, are not subject to judicial review under section 18.1 of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 (FCA). It claims that it simply is not a "federal board, commission or other tribunal" within the meaning of section 2 of that statute.

[3] For the reasons set out below, the appeal will be dismissed, without costs.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Caza Saikaley s.r.l., Ottawa, pour l'appellant.
McCarthy Tétrault S.E.N.C.R.L., s.r.l., Montréal, et *Joli-Cœur Lacasse Avocats*, Québec, pour l'intimé l'honorable Michel Girouard.
La sous-procureure générale du Canada pour l'intimée la procureure générale du Canada.
La sous-procureure générale du Québec pour l'intimée la procureure générale du Québec.
BCF, Montréal, pour l'intervenante l'Association canadienne des juges des cours supérieures.
Stockwoods LLP, Toronto, pour l'intervenant l'honorable Patrick Smith.

Voici les motifs du jugement prononcés en français par

LA COUR :

I. SURVOL

[1] Le Conseil canadien de la magistrature (le Conseil ou l'appellant) en appelle du jugement de la Cour fédérale (l'honorable juge Noël), rendu le 29 août 2018 [*Girouard c. Canada (Procureure générale)*, 2018 CF 865, [2019] 1 R.C.F. 404] (la Décision), rejetant ses demandes en radiation à l'encontre des demandes de contrôle judiciaire déposées par l'honorable juge Michel Girouard (le juge Girouard). Les demandes sous-jacentes visent diverses décisions prises par le Conseil lors d'enquêtes conduites sous l'égide des articles 63 et suivants de la *Loi sur les juges*, L.R.C. (1985), ch. J-1 (la Loi), relativement à la conduite du juge Girouard, et notamment le rapport du Conseil recommandant au ministre de la Justice (le ministre) sa révocation.

[2] Le Conseil soutient, pour l'essentiel, que ses rapports et recommandations, ainsi que les décisions prises dans le cours d'une enquête par un comité d'enquête, ne sont pas sujets au contrôle judiciaire sous l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 (LCF). Celui-ci ne serait tout simplement pas un « office fédéral » au sens de l'article 2 de cette loi.

[3] Pour les motifs qui suivent, l'appel sera rejeté, sans frais.

II. FACTUAL AND PROCEDURAL BACKGROUND

A. *General legal framework*

[4] Subsection 99(1) of the *Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5] (CA 1867) provides that 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. In 1971, Parliament created the Council through amendments to the Act and conferred on it the power to investigate complaints against federally appointed judges.

[5] Section 63 of the Act provides two circumstances in which the Council can investigate the conduct of a federally appointed judge: at the request of the Minister of Justice or the attorney general of a province (subsection 63(1) of the Act), or following receipt of any complaint or allegation made in respect of a judge of a superior court (subsection 63(2) of the Act). The procedure differs somewhat depending on the subsection under which the process is initiated.

[6] In both cases, an inquiry committee, composed of an uneven number of members, can be called to look into the conduct of a given judge. If the committee includes members of the bar of a province appointed by the Minister, the majority of the members of the committee must be Council members (see subsection 63(3) of the Act and section 3 of the *Canadian Judicial Council Inquiries and Investigations By-laws, 2015*, SOR/2015-203 (the By-laws)). The powers of an inquiry committee are set out in subsection 63(4) of the Act. The inquiry committee hears the evidence concerning the complaints or allegations and, under section 8 of the By-laws, submits to the Council a report in which it sets out the findings of the inquiry. This report contains findings of fact and conclusions of the committee as to whether or not a recommendation should be made for the judge's removal.

II. CONTEXTE FACTUEL ET PROCÉDURAL

A. *Cadre juridique général*

[4] Le paragraphe 99(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R-U) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1 [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5] (L.C. 1867) prévoit que les juges des cours supérieures resteront en fonction durant bonne conduite, mais qu'ils peuvent être révoqués par le gouverneur général sur une adresse du Sénat et de la Chambre des Communes. En 1971, le législateur a créé le Conseil par des modifications à la Loi et l'a habilité à enquêter sur les plaintes visant des juges nommés par le gouvernement fédéral.

[5] L'article 63 de la Loi prévoit deux circonstances dans lesquelles le Conseil peut faire enquête sur la conduite d'un juge nommé par le gouvernement fédéral : à la demande du ministre de la Justice ou du procureur général d'une province (paragraphe 63(1) de la Loi), ou suite à la réception de toute plainte ou accusation relative à un juge de cour supérieure (paragraphe 63(2) de la Loi). La procédure diffère quelque peu selon que le processus est initié en vertu de l'un ou l'autre de ces articles.

[6] Dans les deux cas, un comité d'enquête, composé d'un nombre impair de membres, peut être appelé à se pencher sur la conduite du juge visé. Si le comité inclut des membres du barreau d'une province nommés par le ministre, la majorité des membres du comité doivent être des membres du Conseil (voir le paragraphe 63(3) de la Loi et l'article 3 du *Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature sur les enquêtes (2015)*, DORS/2015-203 (le Règlement)). Les pouvoirs du comité d'enquête sont énoncés au paragraphe 63(4) de la Loi. Le comité d'enquête entend la preuve concernant les plaintes ou les allégations et, selon l'article 8 du Règlement, il remet au Conseil un rapport dans lequel il consigne les résultats de l'enquête. Ce rapport comprend les conclusions de fait et les conclusions du comité quant à savoir si la révocation du juge devrait être recommandée.

[7] The Council then examines the allegations and makes a decision on their merit. In order to perform this task, sections 10 and 11 of the By-laws provide that the Council shall be made up of at least 17 members of the Council who did not participate in the inquiry process and who are not of the same court as that of the judge who is the subject of the inquiry or investigation. It is then up to the Committee to determine whether 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. In that respect, it should be noted that the Chairperson of the Council, that is, the Chief Justice of Canada, does not participate in deliberations in matters involving the conduct of judges.

[8] Section 65 of the Act states that, after an inquiry or investigation has been completed, the Council shall report its conclusions and submit the record of the inquiry or investigation to the Minister. The Council's inquiry report contains a recommendation as to whether or not the judge should be removed from office.

B. *Factual background*

[9] Justice Girouard was appointed to the Superior Court of Quebec on September 30, 2010.

[10] On November 30, 2012, a complaint was filed with the Council after a video was sent by the Director of Criminal and Penal Prosecutions to the Honourable François Rolland, then Chief Justice of the Superior Court. According to the complaint, the video showed a transaction involving an illicit substance between the respondent Girouard, then a lawyer, and one of his clients at the time.

[11] In October 2013, the Council established a review committee to consider the complaint and have a preliminary inquiry conducted by outside counsel. The review committee concluded that, if the allegations were substantiated, they would be serious enough to warrant the removal of the judge.

[12] In February 2014, the Council constituted, in accordance with subsection 63(3) of the Act, an inquiry committee responsible for considering the complaint

[7] Le Conseil examine ensuite les allégations et se prononce sur leur bien-fondé. Afin de s'acquitter de cette tâche, les articles 10 et 11 du Règlement prévoient qu'une formation du Conseil est constituée d'au moins 17 membres du Conseil n'ayant pas participé au processus d'enquête et n'étant pas de la même juridiction que le juge en cause. Il appartient alors au Conseil de déterminer si le juge visé est inapte à remplir utilement ses fonctions. Il convient de noter, à cet égard, que le président du Conseil, soit le juge en chef du Canada, ne participe pas aux procédures de délibération dans les affaires de conduite des juges.

[8] L'article 65 de la Loi dispose que, à l'issue de l'enquête, le Conseil présente au ministre un rapport sur ses conclusions et lui communique le dossier. Le Conseil peut, dans son rapport d'enquête, recommander ou non la révocation du juge.

B. *Cadre factuel*

[9] Le juge Girouard a été nommé à la Cour supérieure du Québec le 30 septembre 2010.

[10] Le 30 novembre 2012, une plainte est déposée au Conseil suite à la transmission d'une vidéo par le Directeur des poursuites criminelles et pénales à l'honorable François Rolland, alors juge en chef de la Cour supérieure. Cette vidéo montrerait, selon la plainte, une transaction impliquant une substance illicite entre l'intimé Girouard, alors avocat, et l'un de ses clients de l'époque.

[11] En octobre 2013, le Conseil a constitué un comité d'examen pour se pencher sur la plainte et faire effectuer une enquête préliminaire par un avocat externe. Le comité d'examen a conclu que, si les allégations sont avérées, elles seraient assez graves pour justifier la révocation du juge.

[12] En février 2014, le Conseil constitue, conformément au paragraphe 63(3) de la Loi, un comité d'enquête chargé de se pencher sur la plainte reçue. Le premier

received. The first inquiry committee said it was unable to conclude that the exchange captured on video involved an illicit substance despite the fact that a majority of its members questioned the reliability and credibility of Justice Girouard's testimony. The committee therefore rejected all of the allegations against him. The Council subsequently accepted the recommendations of the first inquiry committee in that regard.

[13] In June 2016, the Minister and the Minister of Justice of Quebec filed a joint complaint to the Council regarding Justice Girouard's conduct in the first disciplinary proceeding. This complaint triggered the mandatory inquiry under subsection 63(1) of the Act. It also consequently led to the establishment of a new inquiry committee, as stipulated in subsection 63(3) of the Act.

[14] On November 6, 2017, the second inquiry committee submitted its report. It concluded that Justice Girouard had become incapacitated or disabled from the due execution of the office of judge by reason of the misconduct of which he had been found guilty during the inquiry of the first inquiry committee.

[15] On February 20, 2018, 20 of the 23 Council judges adopted the findings of the second inquiry committee and concluded that Justice Girouard had become incapacitated or disabled from the due execution of the office of judge. The three dissenting judges suggested that he not be removed as they were of the opinion that he did not have a fair hearing to the extent that some of the Council members could not understand and evaluate the entire record by reason of their unilingualism.

[16] Justice Girouard applied for judicial review of the recommendation made by the majority of the Council. This proceeding was in addition to a number of other applications filed over the course of the two inquiries against various decisions made by inquiry committees and the decision of the two ministers of Justice to file a complaint with the Council.

[17] In response, the Council filed a motion to strike the applications for judicial review in question on the ground that the Federal Court does not have jurisdiction

comité d'enquête s'est dit incapable de conclure que l'échange capté sur la vidéo impliquait une substance illicite, et ce malgré qu'une majorité de ses membres ait remis en question la fiabilité et la crédibilité du témoignage du juge Girouard. Le comité a donc écarté l'ensemble des allégations portées à son encontre. Le Conseil a par la suite accepté les recommandations du premier comité d'enquête à cet égard.

[13] En juin 2016, les ministres de la Justice du Québec et du Canada ont déposé une plainte conjointe au Conseil visant la conduite du juge Girouard dans le cadre du premier processus disciplinaire. Cette plainte a déclenché l'enquête obligatoire en vertu du paragraphe 63(1) de la Loi. Elle a également, par le fait même, mené à la création d'un nouveau comité d'enquête, tel qu'il est prévu au paragraphe 63(3) de la Loi.

[14] Le 6 novembre 2017, le second comité d'enquête remet son rapport. Sa conclusion est à l'effet que le juge Girouard est inapte à remplir utilement ses fonctions de juge en raison de l'inconduite dont il s'est rendu coupable à l'occasion de l'enquête du premier comité d'enquête.

[15] Le 20 février 2018, 20 des 23 juges du Conseil ont adopté les constatations du second comité d'enquête et ont conclu que le juge Girouard était inapte à remplir ses fonctions. Les trois juges dissidents ont quant à eux suggéré que le juge ne soit pas révoqué, étant d'avis qu'il n'a pas bénéficié d'une audience équitable dans la mesure où certains membres du Conseil ne pouvaient, en raison de leur unilinguisme, comprendre et évaluer l'ensemble du dossier.

[16] Le juge Girouard a demandé le contrôle judiciaire de la recommandation faite par la majorité du Conseil. Ce recours s'ajoute à quelques autres demandes déposées, au fil des deux enquêtes, à l'encontre de diverses décisions des comités d'enquête et de la décision des deux ministres de la Justice de porter plainte au Conseil.

[17] En réponse, le Conseil a déposé une requête en radiation à l'encontre des demandes en contrôle judiciaire en question, au motif que la Cour fédérale n'a

to hear the case under sections 2 and 18 of the FCA since the Council is not a “federal board, commission or other tribunal”.

III. FEDERAL COURT DECISION

[18] On August 29, 2018, Federal Court Justice Simon Noël dismissed the Council’s motions to strike. After his analysis, he reached the conclusion that the Council and its inquiry committee are federal boards, commissions or other tribunals under section 2 of the FCA (Decision, at paragraph 61–111). According to him, the Council’s investigative powers do not derive from the Constitution, but from the Act (at paragraph 81). In addition, he stated that these powers belong to the Council as an institution, not to the chief justices individually because of their status (at paragraph 81). He also rejected the idea that paragraphs 63(4)(a) and (b) of the Act grant the Council superior court status. In his opinion, the purpose of these paragraphs is only to recognize the immunity of the Council and the inquiry judges, to grant them powers to summon witnesses and compel them to give evidence and to grant to the judges subject to inquiry protection with respect to their testimony (at paragraph 156). The Judge also rejected the Council’s claims that the Council’s reports and recommendations are not reviewable decisions under section 18 of the FCA (at paragraph 172).

IV. ISSUES

[19] The following issues arise in this appeal:

1. Are the Council and its inquiry committees federal boards, commissions or other tribunals subject to the Federal Court’s jurisdiction with respect to judicial review?
2. Are the Council’s reports and recommendations reviewable decisions?

[20] The Council’s notice of appeal and memorandum of fact and law raise another issue, that is, a reasonable apprehension of bias on the part of the Judge. The Council did not mention this issue during the hearing of the appeal and did not rely on its memorandum

pas compétence pour entendre l’affaire en vertu des articles 2 et 18 de la LCF, le Conseil n’étant pas un « office fédéral ».

III. DÉCISION DE LA COUR FÉDÉRALE

[18] Le 29 août 2018, le juge Simon Noël de la Cour fédérale a rejeté les requêtes en radiation du Conseil. Il en est venu à la conclusion, au terme de son analyse, que le Conseil et son comité d’enquête sont des offices fédéraux selon les termes de l’article 2 de la LCF (Décision, aux paragraphes 61–111). Selon lui, les pouvoirs d’enquête du Conseil découlent non pas de la Constitution, mais bien de la Loi (au paragraphe 81). De plus, ces pouvoirs appartiendraient au Conseil à titre d’institution, et non aux juges en chef individuellement de par leur statut (au paragraphe 81). Le juge a aussi rejeté l’idée voulant que les alinéas 63(4)a) et b) de la Loi accordent au Conseil le statut de cour supérieure. Ceux-ci viseraient seulement, à son avis, à reconnaître l’immunité du Conseil et des juges enquêteurs, à leur attribuer les pouvoirs de citer à comparaître et de contraindre à témoigner, ainsi qu’à accorder aux juges faisant l’objet d’une enquête une protection quant à leur témoignage (au paragraphe 156). Le juge a aussi rejeté les prétentions du Conseil voulant que les rapports et recommandations du Conseil ne constituent pas des décisions révisables selon l’article 18 de la LCF (au paragraphe 172).

IV. QUESTIONS EN LITIGE

[19] Le présent appel soulève les questions suivantes :

1. Le Conseil et ses comités d’enquête sont-ils des offices fédéraux soumis à la juridiction de la Cour fédérale en contrôle judiciaire?
2. Les rapports et recommandations du Conseil constituent-ils des décisions révisables?

[20] L’avis d’appel et le mémoire des faits et du droit du Conseil soulèvent une autre question, à savoir la crainte raisonnable de partialité du juge. Lors de l’audition de l’appel, le Conseil n’a pas fait mention de cette question et ne s’en est pas remis à son mémoire à

on this matter. There was no mention of this issue by counsel for Justice Girouard or the Attorney General of Canada (AGC). In the circumstances, this Court considers this ground of appeal to be abandoned. Moreover, nothing in the appellant's written submissions rebutted the strong presumption of the Judge's impartiality, as established in *Wewaykum Indian Band v. Canada*, 2003 SCC 45, [2003] 2 S.C.R. 259, at paragraph 59.

[21] The two issues will be dealt with in turn.

V. PRELIMINARY ISSUES

[22] Before dealing with the merits, there are two preliminary issues to examine. Two motions were made at the beginning of the appeal hearing. The first, filed by Justice Girouard, requests the addition to the appeal book of a copy of the application for judicial review amended with the permission of Justice Simon Noël as the case management judge. As the other parties did not object, the motion was granted from the bench.

[23] However, there was no unanimity on the second motion. In that motion, the appellant asked the Court to grant it leave to present new evidence on a question of fact under rule 351 of the *Federal Courts Rules*, SOR/98-106. The evidence in question is the minutes of the annual conference of the chief justices of Canada, which took place when Parliament was considering the amendments to the Act that established the Council. The minutes reveal that during that meeting, the Honourable Justice Fauteux, then Chief Justice of Canada, apparently explained that subsection 32(4) [R.S.C. 1970, c. J-1], now subsection 63(4) of the Act, was amended to prevent the possibility of the Council being subject to the Federal Court's power of review.

[24] The appellant argues that that evidence meets the criteria applicable to the admissibility of new evidence under rule 351, as set out in *Brace v. Canada*, 2014 FCA 92, 63 C.P.C. (7th) 81, at paragraph 11:

ce sujet. Le procureur du juge Girouard et le procureur général du Canada (PGC), à leur tour, ont passé cette question sous silence. Compte tenu de ces circonstances, cette Cour considère que ce motif d'appel a été abandonné. Au demeurant, rien dans les prétentions écrites de l'appelant ne permettait de renverser la forte présomption d'impartialité du juge, telle que consacrée dans l'arrêt *Bande indienne Wewaykum c. Canada*, 2003 CSC 45, [2003] 2 R.C.S. 259, au paragraphe 59.

[21] Les deux questions en litige seront traitées tour à tour.

V. QUESTIONS PRÉLIMINAIRES

[22] Avant de statuer sur le fond, il y a deux questions préliminaires à examiner. Deux requêtes ont été présentées au début de l'audition de l'appel. La première, déposée par le juge Girouard, demande que soit ajoutée au dossier d'appel une copie de la demande de contrôle judiciaire amendée en vertu de la permission accordée par le juge Simon Noël à titre de juge de gestion d'instance. Puisque les autres parties ne s'y opposaient pas, la requête a été accueillie séance tenante.

[23] Par contre, la deuxième requête n'a pas fait l'unanimité. Par cette requête, l'appelant demande à la Cour de lui permettre de présenter un nouvel élément de preuve sur une question de fait en vertu de la règle 351 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106. La preuve en cause est le procès-verbal de la Conférence annuelle des juges en chef du Canada, qui a eu lieu alors que le Parlement procédait à l'étude des amendements à la Loi qui ont établi le Conseil. Il ressort de ce procès-verbal qu'au cours de cette réunion, l'honorable juge Fauteux, alors juge en chef du Canada, aurait expliqué que le paragraphe 32(4) [S.R.C. 1970, ch. J-1], maintenant 63(4) de la Loi, avait été modifié pour prévenir la possibilité que le Conseil soit assujéti au pouvoir de révision de la Cour fédérale.

[24] L'appelant fait valoir que cette preuve satisfait aux critères applicables à la recevabilité de nouveaux éléments de preuve aux termes de la règle 351, tels qu'ils sont exposés dans l'arrêt *Brace c. Canada*, 2014 CAF 92, au paragraphe 11 :

(1) *The evidence should not be admitted if, by due diligence, it could have been adduced at trial....*

(2) *The evidence must be relevant in the sense that it bears upon a decisive or potentially decisive issue in the trial....*

(3) *The evidence must be credible in the sense that it is reasonably capable of belief....*

(4) *The evidence must be such that if believed it could reasonably, when taken with the other evidence adduced at trial, be expected to have affected the result....* [Emphasis in original.]

(See also *Shire Canada Inc. v. Apotex Inc.*, 2011 FCA 10, 414 N.R. 270.)

[25] Since all of these criteria must be met, the failure to meet one of them is enough for the motion to be dismissed.

[26] On the basis of this evidence, the appellant wants to show that the intention of Parliament, when it amended subsection 63(4) of the Act to include the expression “shall be deemed to be a superior court”, was to insulate the appellant from the Federal Court’s jurisdiction as concerns judicial review.

[27] Yet, as the Judge aptly noted in paragraphs 138 and 140 of his reasons, a public servant from the Department of Justice who testified before the parliamentary committee during the debates regarding this amendment explained that the purpose of amending the bill to insert the phrase “shall be deemed to be a superior court” was “[t]o give the judges ... the usual judicial protection that they would need”, that is, immunity from prosecution (Standing Committee on Justice and Legal Affairs, House of Commons, *Minutes of Proceedings and Evidence*, 28th Parl., 3rd Sess., (16 June 1971), at page 27:27). The new evidence that the appellant wishes to present contradicts this testimony. First, the appellant did not demonstrate that the minutes are authentic and accurately reflect the comments of Justice Fauteux; second, the comments attributed to Justice Fauteux would only be his opinion and can in no way be considered Parliament’s intent. It is therefore difficult to say

(1) *On ne devrait généralement pas admettre un élément de preuve qui, avec diligence raisonnable, aurait pu être produit au procès. [...]*

(2) *L’élément de preuve doit être pertinent, en ce sens qu’il doit porter sur une question décisive ou potentiellement décisive quant au procès. [...]*

(3) *L’élément de preuve doit être plausible, en ce sens qu’on puisse raisonnablement y ajouter foi. [...]*

(4) *Elle doit être telle que si l’on y ajoute foi, on puisse raisonnablement penser qu’avec les autres éléments de preuve produits au procès, elle aurait influé sur le résultat. [...]* [Italiques dans l’original.]

(Voir aussi *Shire Canada Inc. v. Apotex Inc.*, 2011 FCA 10.)

[25] Puisque tous ces critères doivent être remplis, il suffit que l’un d’eux ne le soit pas pour que la requête soit rejetée.

[26] L’appelant désire, en se fondant sur cette preuve, démontrer que l’intention du législateur, lorsqu’il a modifié le texte du paragraphe 63(4) de la Loi pour inclure l’expression « est réputé constituer une juridiction supérieure » était de soustraire l’appelant à la compétence de la Cour fédérale quant à la révision judiciaire.

[27] Or, comme le juge l’a bien noté aux paragraphes 138 et 140 de ses motifs, le fonctionnaire au sein du ministère de la Justice qui témoignait devant le comité parlementaire a expliqué que le but d’amender le projet de loi pour y insérer la mention « réputé constituer une juridiction supérieure » était « d’accorder aux juges [...] la protection judiciaire normale dont ils auraient besoin » lors des discussions entourant cet amendement, c’est-à-dire, l’immunité à l’égard des poursuites (Comité permanent de la Justice et questions juridiques, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages*, 28^e lég., 3^e sess., vol. 2, n^o 27 (16 juin 1971), à la page 27 :27). La nouvelle preuve que veut présenter l’appelant vient contredire ce témoignage. D’une part, l’appelant n’a pas démontré que le procès-verbal est authentique et qu’il reflète fidèlement les propos du juge Fauteux; d’autre part, les propos attribués au juge Fauteux ne reflèteraient que son opinion, et ne peuvent d’aucune façon être assimilés

that this new evidence could “be expected to have affected the result”.

[28] It should also be noted that the document in question contradicts the main argument put forward by the appellant before this Court, that is, that the Council’s members derive their immunity from the Constitution. In fact, it suggests instead that in the absence of the current subsection 63(4) of the Act, the Council’s decisions would indeed be subject to the supervisory authority of the Federal Court. It is therefore difficult to conclude, as required by the case law, that if believed, the new evidence could be expected to have affected the result in favour of the appellant.

[29] In short, the criteria for the admission of the new evidence were not met. The appellant’s motion will therefore be dismissed.

VI. STANDARD OF REVIEW

[30] The issue of whether the Federal Court had jurisdiction to rule on the applications for judicial review in dispute is a question of law that must be reviewed on a standard of correctness (*Canada (Governor General in Council) v. Mikisew Cree First Nation*, 2016 FCA 311, [2017] 3 F.C.R. 298 (*Mikisew FCA*), at paragraph 18, aff’d by 2018 SCC 40, [2018] 2 S.C.R. 765; *Spike Marks Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2008 FCA 406, 386 N.R. 194, at paragraph 11, leave to appeal to the S.C.C. refused, April 30, 2009 (33023) [[2009] 1 S.C.R. xiii]; *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235, at paragraph 8).

VII. ANALYSIS

A. *Is the Council a federal board, commission or other tribunal subject to the Federal Court’s jurisdiction with respect to judicial review?*

(1) General legal framework

[31] The Federal Court’s jurisdiction is not inherent; it is statutory. It follows that, in order for the Court to

à l’intention du législateur. L’on peut donc difficilement dire que cette nouvelle preuve « aurait influé sur le résultat ».

[28] Il convient de souligner, au surplus, que le document en question contredit l’argument principal avancé par l’appelant devant cette Cour, soit que les membres du Conseil tirent leur immunité de la Constitution. En effet, celui-ci laisse plutôt entendre qu’en l’absence de l’actuel paragraphe 63(4) de la Loi, les décisions du Conseil seraient bel et bien soumises au pouvoir de contrôle de la Cour fédérale. Il est donc difficile de conclure, comme l’exige la jurisprudence, que si l’on y ajoutait foi, la preuve nouvelle aurait influé sur le résultat, et ce de manière favorable à l’appelant.

[29] En somme, les critères relatifs à l’admission de nouveaux éléments de preuve n’ont pas été satisfaits. La requête de l’appelant sera donc rejetée.

VI. NORME D’INTERVENTION

[30] La question de savoir si la Cour fédérale avait compétence pour statuer sur les demandes de contrôle judiciaire en litige est une question de droit qui doit être examinée suivant la norme de la décision correcte (*Canada (Gouverneur général en conseil) c. Première Nation Crie Mikisew*, 2016 CAF 311, [2017] 3 R.C.F. 298 (*Mikisew CAF*), au paragraphe 18, conf. par 2018 CSC 40, [2018] 2 R.C.S. 765; *Spike Marks Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2008 CAF 406, au paragraphe 11, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 30 avril 2009 (33023) [[2009] 1 R.C.S. xiii]; *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235, au paragraphe 8).

VII. ANALYSE

A. *Le Conseil est-il un office fédéral soumis à la juridiction de la Cour fédérale en contrôle judiciaire?*

1) Cadre juridique général

[31] La compétence de la Cour fédérale n’est pas inhérente; elle est d’origine statutaire. Il en découle que,

hear and decide a case, Parliament must have conferred on it the necessary jurisdiction (*Canada (Attorney General) v. TeleZone Inc.*, 2010 SCC 62, [2010] 3 S.C.R. 585 (*TeleZone*), at paragraph 43). By adopting section 18 of the FCA, Parliament granted the Federal Court exclusive jurisdiction to review the actions taken or decisions made by a “federal board, commission or other tribunal”, except for those in respect of which the Federal Court of Appeal has express jurisdiction under section 28. Section 18.1 of the FCA sets out the scope of the remedies available on an application for judicial review by the Attorney General or by an interested party.

[32] The term “federal board, commission or other tribunal” generally means a “body exercising statutory powers or powers under an order made pursuant to a prerogative of the Crown” (*Mikisew Cree First Nation v. Canada (Governor General in Council)*, 2018 SCC 40, [2018] 2 S.C.R. 765 (*Mikisew SCC*), at paragraph 18). More specifically, section 2 of the FCA defines this notion as follows:

Definitions

2 (1) In this Act,

...

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

[33] With respect to this definition, the Supreme Court of Canada stated that it is “sweeping” and that it “goes well beyond what are usually thought of as ‘boards and commissions’” (*Telezone*, at paragraphs 3 and 50).

[34] To determine whether a body is a “federal board, commission or other tribunal” within the meaning of section 2 of the FCA, this Court developed a two-step

pour que la Cour puisse entendre et trancher une affaire, le législateur doit lui avoir conféré la compétence voulue (*Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62, [2010] 3 R.C.S. 585 (*TeleZone*), au paragraphe 43). De par l’adoption de l’article 18 de la LCF, le législateur a accordé à la Cour fédérale la compétence exclusive pour contrôler les actes posés ou les décisions prises par un « office fédéral », hormis ceux à l’égard desquels la Cour d’appel fédérale a expressément compétence au titre de l’article 28. L’article 18.1 de la LCF expose la portée des recours disponibles dans le cadre d’une demande de contrôle judiciaire présentée par le procureur général ou par une partie intéressée.

[32] Le terme « office fédéral » désigne généralement un « organisme exerçant une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi ou par une ordonnance prise en vertu d’une prérogative royale » (*Mikisew Cree First Nation c. Canada (Gouverneur général en conseil)*, 2018 CSC 40, [2018] 2 R.C.S. 765 (*Mikisew CSC*), au paragraphe 18). Plus précisément, l’article 2 de la LCF définit ainsi cette notion :

Définitions

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

[...]

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

[33] La Cour suprême du Canada a affirmé, au sujet de cette définition, qu’elle est « très large » et qu’elle dépasse « largement l’idée qu’on se fait généralement de ce concept » (*TeleZone*, aux paragraphes 3 et 50).

[34] Aux fins de déterminer si un organisme est un « office fédéral » au sens de l’article 2 de la LCF, cette Cour a établi un test en deux étapes. En effet, selon

test. According to *Anisman v. Canada (Border Services Agency)*, 2010 FCA 52, 400 N.R. 137 (*Anisman*), the Court must determine “what jurisdiction or power” the body seeks to exercise and then “what is the source or the origin” of that jurisdiction or power (at paragraph 29; *Mikisew SCC*, at paragraph 109).

[35] It should also be noted that Parliament amended the definition of “federal board, commission or other tribunal” several times to explicitly exclude bodies that could otherwise be included. This is notably the case with the Senate, the House of Commons, any committee or member of either House, and the ethics commissioners of these institutions with respect to the exercise of their powers pursuant to the *Parliament of Canada Act*, R.S.C., 1985, c. P-1 (see subsection 2(2) of the FCA).

(2) Discussion

(a) *Anisman* criteria

[36] The Federal Court Judge set out the *Anisman* test in paragraph 96 of his reasons. Examining the statutory scheme at issue in light of the criteria established in the case law, he concluded that the Council and its committees exercise powers that are investigative in nature (at paragraph 97), similar to those of a commissioner of inquiry under the *Inquiries Act*, R.S.C., 1985, c. I-11 (*Inquiries Act*) (at paragraph 83). He also found that the source of these powers can only be found in paragraphs 60(2)(c) and (d) and subsections 63(1) and 63(4) of the Act, that is, an “Act of Parliament” within the meaning of section 2 of the FCA (at paragraph 97).

[37] The appellant is challenging the Judge’s conclusions in relation to (i) the source of the powers exercised and (ii) the nature of those powers. These criticisms will be considered in turn. As the “source” of the powers is the “principal determinant” of whether a decision maker falls within the definition of a “federal board, commission or other tribunal”, this question will be dealt with first (*Mikisew SCC*, at paragraph 109; Donald J. M. Brown and the Honourable John M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, looseleaf (Toronto: Thomson Reuters Canada Limited, 2018), at pages 2-50 and 2-51).

Anisman c. Canada (Agence des services frontaliers), 2010 CAF 52 (*Anisman*), il revient à la Cour « de déterminer la nature de la compétence ou du pouvoir » invoqué par l’organisme, et de se pencher ensuite sur « la source ou l’origine » de cette compétence ou pouvoir (au paragraphe 29; *Mikisew CSC*, au paragraphe 109).

[35] Il convient aussi de noter que le législateur a modifié à plusieurs reprises la définition d’ « office fédéral » aux fins d’exclure explicitement des organismes qui pourraient autrement être visés par elle. C’est le cas notamment du Sénat, de la Chambre des communes, de tout comité ou membre de l’une des chambres, et des commissaires à l’éthique de ces institutions à l’égard de l’exercice de leurs pouvoirs sous la *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1 (voir le paragraphe 2(2) de la LCF).

2) Discussion

a) *Les critères de l’arrêt Anisman*

[36] Le juge de la Cour fédérale a énoncé le test de l’arrêt *Anisman* au paragraphe 96 de ses motifs. Étudiant le schéma législatif en litige à la lumière de ces critères jurisprudentiels, il a conclu que le Conseil et ses comités exercent des pouvoirs de nature inquisitoire (au paragraphe 97), similaires à ceux dont dispose une commission d’enquête constituée sous la *Loi sur les enquêtes*, L.R.C. (1985), ch. I-11 (*Loi sur les enquêtes*) (au paragraphe 83). Il a aussi jugé que ces pouvoirs trouvent leur source aux seuls alinéas 60(2)c) et d), aux paragraphes 63(1) et 63(4) de la Loi, soit une « loi fédérale » au sens de l’article 2 de la LCF (au paragraphe 97).

[37] L’appelant s’en prend aux conclusions du juge tant sur la question de (i) la source des pouvoirs exercés, que (ii) de la nature de ceux-ci. Ces critiques seront considérées tour à tour. La « source » des pouvoirs étant le « facteur principal » pour juger si un décideur est visé par la définition d’ « office fédéral », cette question sera traitée en premier lieu (*Mikisew CSC*, au paragraphe 109; Donald J. M. Brown et l’honorable John M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, feuilles mobiles, Toronto : Thomson Reuters Canada Limited, 2018, aux pages 2-50 et 2-51).

(i) The source of powers

[38] Relying on *Ruffo v. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 S.C.R. 267 (*Ruffo*), the appellant argues that the powers in dispute here are “inherent” in its members’ exercise of their functions. According to the appellant, the result is that these powers are constitutional and that they are therefore not conferred by or under an “Act of Parliament” within the meaning of section 2 of the FCA.

[39] These arguments do not withstand scrutiny.

[40] The Judge was quite correct to conclude that the only source of the powers of the Council and its committees is the Act, notably paragraphs 60(2)(c) and (d) and subsections 63(1) and 63(4). Had the Act not been adopted by Parliament, the Council would simply not exist. Furthermore, it should be noted that it has only been in existence since 1971; before that date, judicial discipline was entrusted to *ad hoc* commissions of inquiry established by the Governor in Council. In addition, there is every reason to believe that if the roles and composition of the Council were to be modified, it would be up to Parliament and not the Council itself to make such changes through legislation. The only power granted to the Council in that respect, under subsection 61(3) of the Act, is that of making by-laws to regulate the procedure in regard to its meetings and its inquiries and investigations.

[41] As rightly noted by the respondent the AGC, the *Anisman* analysis implies that this Court must focus on the source of the powers conferred on the *body* that exercises them—in this case, the Council, not its members. In any event, even if the powers conferred on chief justices were to be taken into account, the same conclusion applies in this case.

[42] The appellant’s argument that its powers are constitutional since they are inherent to the office of chief justice is based on the following passage from *Ruffo* [at paragraphs 57 and 58]:

... It must not be forgotten that a large part of the chief judge’s role in maintaining high-quality justice was defined gradually over the years, in the same way as judicial precedents. Many aspects of this role derived from judicial tradition without being transferred to legislation.

(i) La source des pouvoirs

[38] Se fondant sur l’arrêt *Ruffo c. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 R.C.S. 267 (*Ruffo*), l’appelant argue que les pouvoirs en litige ici sont « inhérents » à l’exercice par ses membres de leurs fonctions. Il en résulterait, selon lui, que ces pouvoirs sont d’origine constitutionnelle, et qu’ils ne sont donc pas prévus par une « loi fédérale » au sens où l’entend l’article 2 de la LCF.

[39] Ces prétentions ne résistent pas à l’analyse.

[40] Le juge a eu tout à fait raison de conclure que l’unique source des pouvoirs du Conseil et de ses comités est la Loi, à ses alinéas 60(2)c) et d), paragraphes 63(1) et 63(4). Sans l’adoption de la Loi par le législateur fédéral, le Conseil n’existerait tout simplement pas. Notons, d’ailleurs, que son existence ne remonte qu’à 1971; avant cette date, la discipline judiciaire était confiée à des commissions d’enquête *ad hoc* mises sur pied par le gouverneur en conseil. Tout porte à croire, de plus, que si les rôles et composition du Conseil devaient être modifiés, c’est au Parlement, et non au Conseil lui-même, qu’il reviendrait d’apporter, par voie législative, ces changements. Le seul pouvoir accordé au Conseil à cet égard, au paragraphe 61(3) de la Loi, est celui d’adopter des règlements administratifs visant à régir la procédure relative à ses réunions et à ses enquêtes.

[41] Comme le note avec raison l’intimé PGC, l’analyse de l’arrêt *Anisman* implique que cette Cour s’attarde à la source des pouvoirs conférés à l’*organisme* qui les exerce — ici le Conseil, et non aux membres qui le composent. Quoi qu’il en soit, même si l’on devait tenir compte des pouvoirs confiés aux juges en chef, la même conclusion s’impose en l’espèce.

[42] L’argument de l’appelant voulant que ses pouvoirs soient d’origine constitutionnelle, puisqu’inhérents à la fonction de juge en chef, s’appuie sur le passage suivant de l’arrêt *Ruffo* [aux paragraphes 57 et 58] :

[...] Il ne faut pas perdre de vue [...] qu’une vaste part du rôle du juge en chef, en ce qui a trait au maintien d’une justice de qualité, s’est définie au cours des ans par petites touches, à la manière de la règle prétorienne. Nombreux sont ses aspects qui relèvent de la tradition judiciaire, loin

Therefore, the fact that there was no explicit legislation on ethics until quite recently does not mean we can doubt the continuity that marked the development of the chief judge's responsibilities in this regard. It accordingly cannot be argued that the supervisory powers conferred on the chief judge by ... s. 96 [of the *Courts of Justice Act*, R.S.Q., c T-16 then in force] were assigned spontaneously by the legislature; in my view, they must rather be seen as the expression of a reality that is consistent with general practice and gradual developments over time.

This opinion is shared by the American author ... Geyh, who asserts that the chief judge's supervisory powers over ethics are inherent in the exercise of his or her functions and need not be conferred by specific statutory provisions I agree. [Emphasis in original.]

[43] However, to understand its real import, this excerpt from *Ruffo* should be put in its original context. Those comments were made by Justice Gonthier, on behalf of the majority, in response to the argument that the chief judge of the Court of Québec should not be allowed to lay a complaint with the *Conseil de la magistrature* against a judge of his court because it would go against the principles of judicial impartiality and independence. It is in this very specific context that the comments reproduced above were made and should be understood. This is clear from the paragraph that follows [at paragraph 59]:

We must recognize that the chief judge, as *primus inter pares* in the court, the efficient operation of which he or she oversees in all other respects, is in a preferred position to ensure compliance with judicial ethics. First, because of the chief judge's role as co-ordinator, events that may raise ethical issues are more readily brought to his or her attention. As well, because of the chief judge's status, he or she is often the best situated to deal with such delicate matters, thereby relieving the other judges of the court of the difficult task of laying a complaint against one of their colleagues where necessary. In short, the power to lay a complaint is an intrinsic part of the chief judge's responsibility in this area and it would not be fitting for the chief judge to act through someone else, whether a judge or a person outside the judiciary, to fulfil his or her obligations in this regard. [Emphasis added.]

de toute transposition en termes législatifs. Aussi l'absence de textes explicites en matière de déontologie, jusqu'à une époque somme toute récente, ne nous autorise-t-elle pas à douter de la continuité qui a marqué l'évolution des responsabilités du juge en chef à cet égard. Dans cette perspective, on ne saurait prétendre que les pouvoirs de supervision qui lui sont confiés aux termes de l'art. 96 [de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.Q. c. T-16 alors en vigueur] sont le fruit d'une attribution spontanée de la part du législateur; à mon sens, ils doivent plutôt être perçus comme l'expression d'une réalité conforme à la pratique générale et aux développements graduels de l'histoire.

En conformité avec ces propos, [...] l'auteur américain [Geyh] avance la proposition selon laquelle les pouvoirs de supervision du juge en chef à l'égard de la déontologie sont inhérents à l'exercice de ses fonctions et ne requièrent aucune attribution par le biais de dispositions législatives spécifiques. [...] J'y souscris. [Soulignement dans l'original.]

[43] Or, il convient, pour en comprendre la teneur réelle, de replacer cet extrait de l'arrêt *Ruffo* dans son contexte initial. Ces commentaires étaient formulés par le juge Gonthier, au nom de la majorité, en réponse à l'argument voulant que le juge en chef de la Cour du Québec ne devrait pas pouvoir adresser lui-même une plainte contre un juge de sa juridiction devant le Conseil de la magistrature, en ce que cela irait à l'encontre des principes d'impartialité et d'indépendance judiciaire. C'est dans ce contexte bien particulier qu'ont été faites, et que doivent être comprises, les observations reproduites ci-haut. Cela ressort d'ailleurs clairement du paragraphe qui les suit [le paragraphe 59] :

Il nous faut reconnaître, en effet, que le juge en chef, en tant que *primus inter pares* au sein de la cour dont il voit au bon fonctionnement à tous autres égards, occupe une position privilégiée pour veiller au respect de la déontologie judiciaire. D'une part, en raison même du rôle de coordonnateur qui est le sien, il se trouve que les événements susceptibles de soulever des questions d'ordre déontologique sont plus facilement amenés à son attention. D'autre part, du fait même de son statut, le juge en chef s'avère fréquemment le mieux placé pour traiter de ces questions délicates, soulageant par le fait même les autres juges de la cour de la difficile tâche de porter plainte à l'endroit de l'un de leurs collègues, le cas échéant. En somme, le pouvoir de porter plainte relève intrinsèquement de la responsabilité du juge en chef en ce domaine et il ne s'agirait pas que ce dernier, pour s'assurer

de ses obligations à cet égard, agisse sous le couvert d'une autre personne, que celle-ci soit juge ou encore issue d'un milieu étranger à la magistrature. [Soulignements ajoutés.]

[44] What we understand from this passage is that the only inherent power of a chief justice identified by the Supreme Court in *Ruffo* with respect to judicial discipline is that of *laying a complaint* against one of the judges under his or her supervision. There is nothing to suggest that this power should necessarily include that of holding an inquiry into such a complaint. Moreover, when chief justices act in such a way, they do so by reason of their role as coordinators of the court in their division. In other words, if this power is “inherent,” it is so with respect to their functions as chief justices, which are essentially administrative functions (*Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Tobiass*, [1997] 3 S.C.R. 391, at paragraph 99), not their functions as judges (if that were the case, every judge would be granted this power). Nor does that decision mention that a chief justice would have such power in respect of judges other than those of his or her court. The Council’s powers are not limited in this manner.

[45] In *Ruffo*, the Court never cited any “constitutional origin” for the functions of chief justices, contrary to the appellant’s arguments in paragraph 44 of its memorandum. It is also interesting to note that at no point in that decision does the Court refer to section 96 of the CA 1867. In short, the appellant reads into the Court’s decision in *Ruffo* something that it does not say.

[46] In summary, the Council’s investigative power is strictly statutory. This means that if the Act were to be repealed, the Council and, certainly, the chief justices would not be empowered to conduct inquiries or investigations, summon witnesses and compel them to give evidence during these investigations or inquiries. The only procedure provided for by the Constitution to remove a superior court judge from office is that set out in subsection 99(1) of the CA 1867.

[44] On comprend de ce passage que le seul pouvoir inhérent du juge en chef identifié par la Cour suprême dans l’arrêt *Ruffo* quant à la discipline judiciaire est celui de *porter plainte* contre l’un des juges sous sa supervision. Rien ne laisse croire que ce pouvoir devrait nécessairement inclure celui d’enquêter sur une telle plainte. Cela est sans compter, par ailleurs, que lorsque le juge en chef agit de la sorte, il le fait en raison de son rôle de coordonnateur de la cour de sa division. En d’autres termes, si ce pouvoir est « inhérent », il l’est à ses fonctions de juge en chef, soit des fonctions essentiellement administratives (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Tobiass*, [1997] 3 R.C.S. 391, au paragraphe 99), et non à ses fonctions de juge (auquel cas chaque juge se verrait accorder ce pouvoir). Il n’est pas davantage mentionné, dans cet arrêt, qu’un juge en chef posséderait un tel pouvoir à l’égard de juges autres que ceux de sa cour; or, les pouvoirs du Conseil ne font pas l’objet d’une telle limite.

[45] Qui plus est, la Cour dans l’arrêt *Ruffo* n’a jamais évoqué, et ce contrairement aux prétentions de l’appellant au paragraphe 44 de son mémoire, une quelconque « origine constitutionnelle » aux fonctions des juges en chef. Il est d’ailleurs intéressant de noter, à cet égard, qu’à aucun moment dans cet arrêt la Cour ne mentionne l’article 96 de la L.C. 1867. Bref, l’appellant fait dire à la décision de la Cour dans *Ruffo* quelque chose qu’elle n’a pas dit.

[46] En somme, le pouvoir d’enquête du Conseil est strictement statutaire. Cela signifie que, si la Loi venait à être abrogée, le Conseil et, à plus forte raison, les juges en chef ne seraient pas habilités à mener des enquêtes, à convoquer des témoins et à les contraindre à déposer des éléments de preuve lors de ces enquêtes. La seule procédure prévue par la Constitution pour destituer un juge d’une Cour supérieure est celle qu’énonce le paragraphe 99(1) de la L.C. 1867.

(ii) The nature of powers

[47] With regard to the second criterion, the appellant claims that the powers and jurisdiction of its members are judicial in nature. In that respect, the appellant argues that the exercise of those powers is not subject to judicial review. In support of this argument, the appellant draws this Court's attention to various passages from, notably, *Therrien (Re)*, 2001 SCC 35, [2001] 2 S.C.R. 3 (*Therrien*) and *Valente v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673 (*Valente*). It also states that the motions judge was wrong to distinguish this case from *Minister of Indian Affairs and Northern Development v. Ranville et al.*, [1982] 2 S.C.R. 518 (*Ranville*) on the sole ground that the Council's powers are exercised collectively. The appellant further argues that the fact that Council members can have substitutes and the fact that lawyers can sit on inquiry committees established by the Council is in no way determinative.

[48] These arguments must be rejected.

(iii) Inquisitorial powers

[49] The Judge was right to conclude that the power exercised by the Council "over the conduct of judges and certain public servants holding office during good behaviour is investigative in nature", that it is a "power of inquiry" (Decision, at paragraph 97). Paragraph 60(2)(c) of the Act, from which the Council derives its jurisdiction in this case, very clearly grants it the power to "make the inquiries and the investigation of complaints or allegations described in section 63 [of the Act]". This power is circumscribed by sections 63 and 64, which are found in the section of the Act entitled "Inquiries concerning Judges". As Justice Girouard correctly notes, the sub-headings for the applicable subsections ("Investigations", "Inquiries", "Powers of Council or Inquiry Committee", etc.) also speak to the nature of the powers granted to the Council and its committees (Justice Girouard's memorandum of fact and law, at paragraph 39).

[50] As the judge points out in paragraph 83 of his decision, this interpretation is also supported by a report from the Council itself in March 2014, which states

(ii) La nature des pouvoirs

[47] L'appelant prétend, quant à ce second critère, que les pouvoirs et compétences de ses membres sont de nature judiciaire. À ce titre, soumet l'appelant, l'exercice de ces pouvoirs ne serait pas assujéti au contrôle judiciaire. L'appelant attire notamment l'attention de cette Cour, au soutien de cet argument, sur divers passages des arrêts *Therrien (Re)*, 2001 CSC 35, [2001] 2 S.C.R. 3 (*Therrien*) et *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673 (*Valente*). Il affirme aussi que le juge de première instance aurait eu tort de distinguer la présente affaire de l'arrêt *Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien c. Ranville et autre*, [1982] 2 R.C.S. 518 (*Ranville*) au seul motif que les pouvoirs du Conseil sont exercés collectivement. L'appelant argue, au surplus, que la possibilité pour les membres du Conseil d'avoir recours à des remplaçants, ainsi que le fait pour des avocats de siéger sur les comités d'enquête mis sur pied par le Conseil, n'est aucunement déterminante.

[48] Ces arguments se doivent d'être rejetés.

(iii) Pouvoirs de nature inquisitoire

[49] Le juge était bien fondé de conclure que le pouvoir exercé par le Conseil « sur la conduite des juges et de certains fonctionnaires nommés à titre inamovible est de nature inquisitoire », que c'est un « pouvoir d'enquête » (Décision, au paragraphe 97). En effet, l'alinéa 60(2)c de la Loi, d'où le Conseil tire sa compétence en l'espèce, lui accorde en termes très clairs le pouvoir « de procéder aux enquêtes visées à l'article 63 [de la Loi] ». Ce pouvoir est encadré par les articles 63 et 64, lesquels se retrouvent à la section de la Loi intitulée « Enquêtes sur les juges ». Comme le note avec raison le juge Girouard, les sous-titres des paragraphes applicables (« Enquêtes facultatives », « Enquêtes obligatoires », « Pouvoirs d'enquête », etc.) témoignent aussi de la nature des pouvoirs octroyés au Conseil et ses comités (mémoire des faits et du droit du juge Girouard, au paragraphe 39).

[50] Tel que le souligne le juge au paragraphe 83 de sa décision, cette interprétation est par ailleurs supportée par un rapport produit par le Conseil lui-même en

that the investigative powers in question are “similar” to those of a commissioner of inquiry under the *Inquiries Act* (Canadian Judicial Council, *Review of the Judicial Conduct Process of the Canadian Judicial Council: Background Paper*, Ottawa: Canadian Judicial Council, March 2014, [(CJC Report)], at page 47). The report states the following:

... the statutory framework suggests that the [Council]’s judicial conduct review process is inquisitorial. Under the [Act], an Inquiry Committee is constituted to inquire into whether a federally appointed judge has become incapacitated or disabled in the due execution of the office of a judge. The Inquiry Committee has investigative powers under the [Act], including the power to summon witnesses and to require them to testify under oath and to produce documents, and the power to enforce the attendance of witnesses as is vested in a superior court. Those powers are similar to those of a commissioner of inquiry under the *Inquiries Act*. An Inquiry Committee has no explicit power to impose sanctions. ... [Emphasis added; footnotes omitted.]

[51] The distinction that should be drawn between “investigative” powers and “judicial” powers was discussed in *Beno v. Canada (Commissioner and Chairperson, Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia)*, [1997] 2 F.C. 527 (C.A.) [*Beno*]. Although made in a different context, that is, that of determining which criterion should apply when assessing allegations of bias in the exercise of either of these powers, this Court’s comments in this regard remain relevant [*Beno*, at paragraph 23]:

... A public inquiry is not equivalent to a civil or criminal trial... In a trial, the judge sits as an adjudicator, and it is the responsibility of the parties alone to present the evidence. In an inquiry, the commissioners are endowed with wide-ranging investigative powers to fulfil their investigative mandate.... The rules of evidence and procedure are therefore considerably less strict for an inquiry than for a court. Judges determine rights as between parties; the Commission can only “inquire” and “report” Judges may impose monetary or penal sanctions; the only potential consequence of an adverse finding by the Somalia Inquiry is that reputations could be tarnished [References omitted.]

mars 2014, lequel souligne que les pouvoirs d’enquête en question sont « semblables » à ceux dont dispose une commission d’enquête en vertu de la *Loi sur les enquêtes* (Conseil canadien de la magistrature, *Examen du processus de la conduite judiciaire par le Conseil canadien de la magistrature : document de travail*, Ottawa : Conseil canadien de la magistrature, mars 2014, [(Rapport du CCM)], aux pages 50 et 51). Ce rapport précise que :

[...] le cadre législatif semble indiquer que le processus d’examen de la conduite des juges du [Conseil] est de nature inquisitoire. En vertu de la [Loi], un comité d’enquête est constitué afin de déterminer si un juge de nomination fédérale est inapte à remplir utilement ses fonctions. La [Loi] confère des pouvoirs d’enquête au comité d’enquête, y compris le pouvoir de citer des témoins et de les obliger à déposer sous la foi du serment et à produire des documents, ainsi que le pouvoir de contraindre les témoins à comparaître, le comité étant investi à cet égard des pouvoirs d’une juridiction supérieure. Ces pouvoirs sont semblables à ceux dont dispose une commission d’enquête en vertu de la *Loi sur les enquêtes*. Un comité d’enquête n’a aucun pouvoir explicite d’imposer des sanctions [...] [Soulignements ajoutés; notes de bas de page omises.]

[51] La distinction qu’il convient de tracer entre des pouvoirs « d’enquête » et des pouvoirs « judiciaires » a fait l’objet d’une discussion dans l’arrêt *Beno c. Canada (Commissaire et président de la Commission d’enquête sur le déploiement des Forces armées canadiennes en Somalie)*, [1997] 2 C.F. 527 (C.A.) [*Beno*]. Bien que formulés dans un contexte distinct, soit celui de déterminer quel critère devrait s’appliquer pour évaluer des allégations de partialité quant à l’exercice de l’un ou l’autre de ces pouvoirs, les commentaires de cette Cour à cet égard demeurent pertinents [*Beno*, au paragraphe 23] :

[...] Une enquête publique n’est pas du tout un procès civil ou criminel [...] Dans un procès, le juge assume un rôle juridictionnel et seules les parties ont la responsabilité de présenter la preuve. Dans une enquête, les commissaires sont dotés de vastes pouvoirs d’enquête pour accomplir leur mandat d’enquête [...] Les règles de preuve et de procédure sont donc considérablement moins contraignantes dans le cas d’une commission d’enquête que dans le cas d’une cour de justice. Les juges décident des droits visant les rapports entre les parties, une commission d’enquête ne peut que « faire enquête » et « faire rapport » [...] Les juges peuvent imposer des sanctions pécuniaires ou pénales; la seule conséquence susceptible de découler d’une

[52] In that case, the report of the Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces in Somalia, chaired by Justice Létourneau, was considered reviewable.

[53] These statements were reiterated by this Court in *Gagliano v. Gomery*, 2011 FCA 217, 336 D.L.R. (4th) 216. As stated by the Court, “contrary to commissioners whose primary and essential function is to seek out, find and gather evidence”, a judge “only weigh[s] the evidence the parties already have in hand and have submitted to the court to be assessed” (at paragraph 23). In that case, the Court implicitly found that the report issued by Commissioner Gomery at the conclusion of the Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities was reviewable by the Federal Court pursuant to its power of judicial review.

[54] These comments are consistent with those of Justice Gonthier in *Ruffo* as to the nature of the proceedings before an inquiry committee established under a previous version of the *Courts of Justice Act*, C.Q.L.R., c. T-16 (CJA), which are worth reproducing here [at paragraphs 72-73]:

... the Comité’s mandate is to ensure compliance with judicial ethics For this purpose, it must inquire into the facts to decide whether the *Code of Ethics* has been breached and recommend the measures that are best able to remedy the situation.... 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 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

conclusion défavorable de la Commission d’enquête sur la Somalie est que des réputations pourraient être ternies [...] [Références omises.]

[52] Dans ce dossier, le rapport de la Commission d’enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie, présidée par le juge Létourneau, avait été considéré comme révisable.

[53] Ces propos furent réitérés par cette Cour dans l’arrêt *Gagliano c. Gomery*, 2011 CAF 217. « [C]ontrairement au commissaire dont la fonction première et essentielle est de chercher, trouver et recueillir les preuves », affirmait alors la Cour, un juge « n’a charge que de soupeser la preuve qui est déjà entre les mains des parties et qui lui est soumise pour évaluation » (au paragraphe 23). Dans cette affaire, la Cour avait implicitement jugé que le rapport émis par le Commissaire Gomery à l’issue de la Commission d’enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires était révisable par la Cour fédérale en vertu de son pouvoir de contrôle judiciaire.

[54] Ces commentaires concordent d’ailleurs avec ceux du juge Gonthier dans l’arrêt *Ruffo*, quant à la nature des procédures devant un Comité d’enquête formé en vertu d’une version antérieure de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, R.L.R.Q., ch. T-16 (LTJ). Ces derniers méritent d’être reproduits ici [aux paragraphes 72 et 73] :

[...] le Comité a pour mission de veiller au respect de la déontologie judiciaire [...] Il doit, à cette fin, faire enquête sur les faits pour décider s’il y a eu manquement au *Code de déontologie* et recommander les mesures qui soient les plus aptes à remédier à la situation [...] le débat qui prend place devant lui n’est [...] 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 des faits et de convocation de témoins. Toute idée de poursuite se trouve donc écartée sur le plan structurel [...] 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,

determine the most appropriate recommendation based on the circumstances of the case before it. [Emphasis added.]

[55] In addition, Justice Girouard is right to point out that if the powers of the Council and of its committees were actually judicial in nature, Parliament would not have had to confer on them, in subsection 63(4) of the Act, the powers and immunities enjoyed by superior courts. The members, if they acted as judges, would *de facto* have had these powers and immunities (Justice Girouard’s memorandum of fact and law, at paragraph 44). What is more, the fact that Council members can appoint substitutes (subsection 59(4) of the Act; Decision, at paragraph 86) and that the Minister of Justice can require that an inquiry or investigation be held in public (subsection 63(6) of the Act) is at odds with the idea that they act as judges. The appellant merely stating that the possibility of appointing a substitute is not determinative, without specifying its reasoning (appellant’s memorandum of fact and law, at paragraph 66) is not enough to establish that the judge erred.

[56] In light of the foregoing, the arguments put forth by the appellant do not show that the Judge was mistaken in concluding, as he did, that the role given to the Council by the Act is dissimilar to the role that a judge can play in a court of law. It follows that the appellant’s position that its members’ powers are “judicial in nature” and that, as such, the exercise of such powers is not subject to judicial review must be rejected.

[57] Before ending this discussion, however, it is appropriate to look briefly at the appellant’s arguments based on the Supreme Court’s decisions in *Therrien*, *Valente* and *Ranville*.

(iv) Judicial inquiry

[58] The appellant also relies upon the following passage from the Supreme Court’s decision in *Therrien* to support its position that its members exercise “judicial” functions [at paragraph 39]:

s’informe de la situation en vue de décider de la recommandation qui soit la plus adéquate, au regard des circonstances de l’affaire qui lui est soumise. [Soulignements ajoutés.]

[55] De plus, le juge Girouard a raison de souligner que si les pouvoirs du Conseil et de ses comités étaient réellement de nature judiciaire, le législateur n’aurait pas eu à leur conférer, au paragraphe 63(4) de la Loi, les pouvoirs et immunités dont jouissent les juridictions supérieures. Les membres, s’ils agissaient comme juges, auraient possédé *de facto* ces pouvoirs et immunités (mémoire des faits et du droit du juge Girouard, au paragraphe 44). Plus encore, le fait que les membres du Conseil puissent nommer des remplaçants (paragraphe 59(4) de la Loi; Décision, au paragraphe 86), et que le ministre de la Justice puisse ordonner la levée du huis clos d’une enquête (paragraphe 63(6) de la Loi) sont antinomiques avec l’idée que ceux-ci agissent à titre de juge. Le simple fait pour l’appelant d’affirmer que la possibilité de nommer un membre suppléant n’est pas déterminante, sans préciser sa pensée (mémoire des faits et du droit de l’appelant, au paragraphe 66) ne suffit pas pour établir que le juge a erré.

[56] Sur la base de ce qui précède, les arguments mis de l’avant par l’appelant ne démontrent pas que le juge s’est mépris en concluant, comme il l’a fait, que le rôle accordé au Conseil par la Loi ne s’apparente pas au rôle que le juge peut jouer dans une cour de justice. Il s’ensuit que la thèse de l’appelant voulant que les pouvoirs de ses membres sont « de nature judiciaire » et qu’à ce titre, leur exercice ne serait pas assujéti au contrôle judiciaire doit être rejetée.

[57] Il convient néanmoins, avant de clore cette discussion, de s’attarder brièvement aux arguments de l’appelant fondés sur les arrêts *Therrien*, *Valente* et *Ranville* de la Cour suprême.

(iv) Enquête judiciaire

[58] L’appelant appuie aussi sa thèse, voulant que ses membres exercent une fonction « judiciaire », sur le passage suivant de l’arrêt *Therrien* de la Cour suprême [au paragraphe 39] :

... the procedure for removal of a judge established by the *Courts of Justice Act* is part of the more general context of the constitutional requirements relating to judicial independence. The fact that the report of the Court of Appeal is judicial and is in the nature of a decision is one of the conditions that ensure the constitutionality of the process for removal of judges provided by the *C.J.A.*.... To satisfy [the] guarantee [of security of tenure] as regards the removal of provincial court judges, the following two criteria must be met: (1) the removal must be for cause, which must be specific and be related to the judge's capacity to perform his or her judicial functions; and (2) there must be a judicial inquiry to establish that such cause exists, at which the judge affected must be afforded an opportunity to be heard For the province of Quebec, this judicial forum is the Court of Appeal. [Emphasis in original; references omitted.]

[59] Citing the decision of the Court of Queen's Bench of Alberta in *R. v. Campbell* (1994), 160 A.R. 81, [1995] 2 W.W.R. 469 (*Campbell*), the appellant submits that the Court used the term "judicial inquiry" in *Therrien* and *Valente* to indicate the need for an inquiry leading to a judge's removal to be conducted by judges in order to ensure the judicial independence enshrined in 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]. According to the appellant, the result is that the powers exercised by these magistrates are necessarily "judicial in nature". This argument is not convincing.

[60] It should first be noted that the decision in *Campbell*, cited by the appellant in support of its position that the term "judicial inquiry" necessarily means a proceeding conducted by judges, was overturned by the Supreme Court in *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*; *Reference re Independence and Impartiality of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3 (*Reference*). The Supreme Court concluded that, to the extent that the issue dealt with in the passages cited by the appellant, that is, the constitutionality of the provisions governing the removal of judges, was not even before the judge, he could under no circumstances proceed "on his own motion to consider the constitutionality of these provisions, let alone make declarations of invalidity" (at paragraphs 263–264). This comment

... la procédure de destitution d'un juge mise en place par la *Loi sur les tribunaux judiciaires* s'inscrit dans le contexte plus général du respect des exigences constitutionnelles en matière d'indépendance de la magistrature. En effet, le caractère décisionnel et judiciaire du rapport de la Cour d'appel est une des conditions qui assurent la constitutionnalité de la procédure de destitution des juges prévue par la *L.T.J.* [...] Pour satisfaire à [la] garantie [de l'inamovibilité de fonction] en matière de révocation des juges des cours provinciales, il faut répondre aux deux critères suivants : (1) la révocation doit être faite pour un motif déterminé lié à la capacité du juge d'exercer ses fonctions judiciaires; et (2) une enquête judiciaire doit être prévue pour établir que ce motif existe dans le cadre de laquelle le juge visé doit avoir l'occasion de s'y faire entendre [...] La Cour d'appel constitue, pour la province de Québec, ce forum judiciaire. [Soulignement dans l'original; références omises.]

[59] S'appuyant sur la décision de la Cour du Banc de la Reine d'Alberta dans *R. v. Campbell* (1994), 160 A.R. 81, [1995] 2 W.W.R. 469 (*Campbell*), l'appelant soumet que l'emploi des termes « enquête judiciaire » par la Cour dans les arrêts *Therrien* et *Valente* visait à indiquer la nécessité, pour assurer l'idée d'indépendance judiciaire consacrée à 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], qu'une enquête menant à la révocation d'un juge soit conduite par des juges. Il en résulterait, selon l'appelant, que les pouvoirs exercés par ces magistrats sont nécessairement « de nature judiciaire ». Cet argument n'est pas convaincant.

[60] D'emblée, il convient de noter que la décision *Campbell*, citée par l'appelant au soutien de sa thèse voulant que les termes « enquête judiciaire » visent nécessairement une procédure conduite par des juges, a été infirmée par la Cour suprême dans le cadre du *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 (*Renvoi*). En effet, la Cour suprême avait conclu que, dans la mesure où le juge n'était même pas saisi de la question traitée dans les passages cités par l'appelant, soit la constitutionnalité des dispositions encadrant la révocation des juges, il ne pouvait en aucun cas décider, « de sa propre initiative, d'examiner la constitutionnalité de ces dispositions, encore moins [de] les déclarer[r]

undermines not only the authority of the decision in *Campbell*, but also the decision by the Court of Appeal of Quebec in *Québec (Conseil de la magistrature) c. Québec (Commission d'accès à l'information)*, [2000] R.J.Q. 638 (C.A.) to the extent that it relies, in paragraphs 96–97 of its reasons, on *Campbell*.

[61] That said, even assuming that the judge in *Campbell* was right to conclude that by “judicial inquiry” the Supreme Court meant a proceeding conducted by judges, that has no bearing here. There are two reasons for this.

[62] First, it should be noted that Justice Le Dain’s comments on the need for a “judicial inquiry” were made in the context of a discussion on the process for removing provincial court judges, not superior court judges. This is of great importance to the extent that the process for superior court judges is the only one subject to the requirement, set out in section 99 of the CA 1867, that the removal be by the Governor General on address of the Senate and House of Commons. This condition ensures that superior court judges enjoy, writes Justice Le Dain in *Valente*, “what is generally regarded as the highest degree of security of tenure” possible (at page 695). Yet, it is precisely the absence of this protection in the provincial removal process that, in the opinion of the judge in *Campbell*, justified a “judicial inquiry”. According to him [at paragraph 167]:

The emphasis of Le Dain, J.’s, remarks in these passages is upon the judicial inquiry as a significant protection of security of tenure when the executive government is given the power of removal. The inquiry is viewed as a substitute for the protection which for superior court judges is found in s. 100 of the Constitution Act, 1867, pursuant to which such a judge may be removed only upon joint address of the Houses of Parliament. ... If that issue is not to be considered in the “solemn, cumbersome and publicly visible” process of a proceeding in the Legislative Assembly, and instead final decision is to be taken by a nonjudicial body ... it is not surprising that the inquiry that Le Dain, J., regarded as a substitute restraint should be a “judicial inquiry”. By this he must have intended an inquiry conducted by persons who themselves enjoy security of tenure as judges [Emphasis added.]

inopérantes » (aux paragraphes 263-264). Cette observation mine non seulement l’autorité de la décision *Campbell* mais aussi celle de la décision de la Cour d’appel du Québec dans *Québec (Conseil de la magistrature) c. Québec (Commission d'accès à l'information)*, [2000] R.J.Q. 638 (C.A.) dans la mesure où celle-ci se fonde, aux paragraphes 96 et 97 de ses motifs, sur *Campbell*.

[61] Cela étant dit, même en admettant que le juge dans la décision *Campbell* ait eu raison de conclure que par « enquête judiciaire » la Cour suprême entendait une procédure conduite par des juges, cela n’a aucune incidence en l’espèce. Deux raisons mènent à ce constat.

[62] D’une part, il convient de noter que les commentaires formulés par le juge Le Dain sur la nécessité d’une « enquête judiciaire » l’étaient dans le cadre d’une discussion sur le processus de révocation des juges de cours provinciales, et non des juges de cours supérieures. Cela a une grande importance dans la mesure où le processus relatif aux juges de cours supérieures est seul soumis à l’exigence, posée par l’article 99 de la L.C. 1867, que la révocation soit faite par le gouverneur général sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes. Cette condition assure aux juges des cours supérieures, écrivait le juge Le Dain dans l’arrêt *Valente*, « ce qui est généralement considéré comme le plus haut degré d’inamovibilité » possible (à la page 695). Or, c’est précisément l’absence de cette protection dans le processus de révocation provincial qui, de l’avis du juge dans la décision *Campbell*, justifiait que l’on recourt à une « enquête judiciaire ». Selon lui [au paragraphe 167] :

[TRADUCTION] Les remarques du juge Le Dain dans ces passages mettent en évidence l’enquête judiciaire comme importante protection de l’inamovibilité dans les situations où est conféré à l’exécutif le pouvoir de destitution. L’enquête y est présentée comme un substitut à la protection garantie aux juges de cours supérieures par l’article 99 de la Loi constitutionnelle de 1867, aux termes duquel un tel juge ne peut être révoqué que sur une adresse du Sénat et de la Chambre des communes. [...] Si cette question n’est pas examinée dans le cadre d’une procédure empreinte « de la solennité, de la lourdeur et de la visibilité » des débats à l’Assemblée législative et que la décision finale incombe plutôt à un organe non judiciaire [...], il n’est pas surprenant que l’enquête conçue par le juge Le Dain comme substitut à la restriction de ce pouvoir soit une « enquête judiciaire ». Par ces

[63] If that reasoning were to be accepted, the requirement of a “judicial inquiry” would quite simply not apply to the present dispute, which pertains to the process for removing superior court judges and is subject to section 99 of the CA 1867. The provision makes no mention of a “judicial inquiry”, and the term should not be added. It is also interesting to note that, if it were otherwise, the presence of non-judges on the Council’s inquiry committees could be problematic.

[64] Second, even if the process leading to the removal of a superior court judge also had to be conducted by judges, this would not necessarily mean that they act in their capacity as judges when they sit on the Council. There is, in fact, nothing incongruous in a body formed in whole or in part of judges being subject to the power of judicial review. As the intervener Justice Smith notes, this is notably the case with the Specific Claims Tribunal (*Specific Claims Tribunal Act*, S.C. 2008, c. 22, subsection 6(2)) and the Public Servants Disclosure Protection Tribunal (*Public Servants Disclosure Protection Act*, S.C. 2005, c. 46, subsection 20.7(1)).

[65] What is more, one might wonder whether the judge’s interpretation of the term “judicial inquiry” in *Campbell* is the correct one. One might in fact think, in light of the decisions cited by the Court in *Therrien*, that the court simply meant for this term to refer to the procedural requirements that must be met in the process leading to the removal of a judge. This is clear from the excerpt from *Valente* to which the paragraph cited above refers:

[As part of the Act’s removal process, t]he judge must be given an opportunity to be heard, in person or by counsel, and to cross-examine witnesses and adduce evidence.... [The provisions concerning security of tenure of provincial court judges provide that] a provincial judge

termes, il devait entendre une enquête menée par des personnes qui jouissent elles-mêmes de l’inamovibilité à titre de juges [...] [Soulignement ajouté.]

[63] Si l’on accepte ce raisonnement, l’exigence d’une « enquête judiciaire » ne s’appliquerait tout simplement pas au présent litige, portant sur le processus de révocation des juges des cours supérieures et soumis à l’article 99 de la L.C. 1867. Cette disposition ne fait aucune mention d’une « enquête judiciaire », et il ne convient pas d’y ajouter ces termes. Il est d’ailleurs intéressant de noter que, s’il en était autrement, la présence de non-juges sur les comités d’enquête du Conseil pourrait se révéler problématique.

[64] D’autre part, même en admettant que le processus menant à la révocation d’un juge d’une cour supérieure se doit également d’être conduit par des magistrats, cela ne signifierait pas nécessairement que ceux-ci agissent en leur qualité de juge lorsqu’ils siègent au Conseil. Il n’y a en effet rien d’incongru à ce qu’un organisme formé en tout ou en partie de magistrats puisse être assujéti au pouvoir de contrôle judiciaire. Comme le note l’intervenant Smith, c’est le cas notamment du Tribunal des revendications particulières (*Loi sur le Tribunal des revendications particulières*, L.C. 2008, ch. 22, paragraphe 6(2)) et du Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d’actes répréhensibles (*Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d’actes répréhensibles*, L.C. 2005, ch. 46, paragraphe 20.7(1)).

[65] Qui plus est, on peut s’interroger à savoir si l’interprétation par le juge dans la décision *Campbell* des termes « enquête judiciaire » est la bonne. On pourrait en effet penser, au regard des arrêts cités par la Cour dans l’arrêt *Therrien*, que celle-ci entendait simplement référer par ces termes aux exigences d’ordre procédural devant être respectées dans le processus menant à la révocation d’un juge. Cela ressort notamment de l’extrait de l’arrêt *Valente* auquel réfère le paragraphe cité plus haut :

[Dans le cadre du processus de révocation de la Loi, l]e juge doit avoir la possibilité de se faire entendre, personnellement ou par avocat, et de contre-interroger des témoins et de produire une preuve. [...] [Quant aux dispositions encadrant l’inamovibilité des juges provinciaux,

may be removed before the age of retirement only for cause. There is also provision for a judicial inquiry into whether there is cause at which the judge affected is afforded a full opportunity to be heard....

...

In sum, ... [the provision] reflects what may be reasonably perceived as the essentials of security of tenure ...: that the judge be removable only for cause, and that cause be subject to independent review and determination by a process at which the judge affected is afforded a full opportunity to be heard. The essence of security of tenure ... is a tenure ... that is secure against interference by the Executive or other appointing authority in a discretionary or arbitrary manner.

(*Valente*, at pages 695, 696 and 698; emphasis added.)

[66] A similar conclusion emerges from a reading of paragraph 115 of *Reference*, which is also mentioned in the passage from *Therrien* cited above. It reiterates the requirement, set out in *Valente*, for a “judicial inquiry at which the judge affected is given a full opportunity to be heard”.

[67] It goes without saying that the mere fact that procedural safeguards are required in a specific process does not mean that the process necessarily results from the exercise by the decision maker of a judicial power immune from a review under section 18.1 of the FCA. Quite the contrary. It appears that all of the federal boards, commissions or other tribunals referred to in section 2 of the FCA are required, in making their decision, to consider procedural fairness, albeit to varying degrees on a case-by-case basis (*Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817).

[68] In short, the Court’s reference in *Therrien* to the notion of “judicial inquiry” does not lead to the conclusion that the Council’s members exercise “judicial” functions.

celles-ci] prévoient qu’un juge de cour provinciale ne peut être révoqué avant l’âge de la retraite que pour un motif déterminé. Une enquête judiciaire est aussi prévue pour établir si ce motif existe, le juge visé devant avoir pleinement l’occasion de s’y faire entendre [...]

...

En somme, [...] [la disposition fait] ressortir ce qu’on peut raisonnablement percevoir comme les conditions essentielles de l’inamovibilité [...] : que le juge ne puisse être révoqué que pour un motif déterminé, et que ce motif fasse l’objet d’un examen indépendant et d’une décision selon une procédure qui offre au juge visé toute possibilité de se faire entendre. L’essence de l’inamovibilité [...] est que la charge soit à l’abri de toute intervention discrétionnaire ou arbitraire de la part de l’exécutif ou de l’autorité responsable des nominations.

(*Valente*, aux pages 695, 696 et 698; soulignements ajoutés.)

[66] Un constat similaire s’impose à la lecture du paragraphe 115 du *Renvoi*, lequel est aussi mentionné dans le passage précité de l’arrêt *Therrien*. Y est réitérée l’exigence, énoncée dans l’arrêt *Valente*, d’« une enquête judiciaire [...] [où] le juge visé a pleinement l’occasion de se faire entendre ».

[67] Or, il va sans dire que le simple fait que des garanties procédurales soient exigées dans le cadre d’un processus particulier ne signifie aucunement que ce processus résulte nécessairement de l’exercice par le décideur d’un pouvoir judiciaire à l’abri d’un contrôle sous l’article 18.1 de la LCF. Bien au contraire, il s’avère que l’ensemble des offices fédéraux visés par l’article 2 de la LCF sont tenus, dans leur prise de décision, de tenir compte de l’équité procédurale, quoiqu’à des degrés variables en fonction de chaque cas (*Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817).

[68] En somme, la référence par la Cour dans l’arrêt *Therrien* à la notion d’« enquête judiciaire » ne mène pas à la conclusion que les membres du Conseil exercent des fonctions « judiciaires ».

(v) *Ranville* decision

[69] The appellant also relies on the following passage from *Ranville* (at page 527) to support its position that the Council’s members exercise a function that is “judicial in nature”:

... whenever a statutory power is conferred upon a s. 96 [of the CA 1867] judge or officer of a court, the power should be deemed exercisable in an official capacity as representing the court, unless there is express provision to the contrary.

[70] The Judge was right to distinguish *Ranville* from the case at hand on the ground that the powers granted to the judge in that case were personally vested in him, whereas those conferred on the Council are conferred on it as an institution. The enabling provision in *Ranville*, that is, subsection 9(4) of the former *Indian Act*, R.S.C. 1970, c. I-6, provided that:

9. ...

Inquiry and decision

(4) The judge of the Supreme Court, Superior Court, county or district court, as the case may be, shall inquire into the correctness of the Registrar’s decision, and for such purposes may exercise all of the powers of a commissioner under Part I of the Inquiries Act; the judge shall decide whether the person in respect of whom the protest was made is, in accordance with this Act, entitled or not entitled, as the case may be, to have his name included in the Indian Register, and the decision of the judge is final and conclusive.[Emphasis added.]

[71] The powers granted by section 63 of the Act are, conversely, granted to the committee and the Council:

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).

(v) L’affaire *Ranville*

[69] L’appelant fonde également sa thèse voulant que les membres du Conseil exercent une fonction « de nature judiciaire » sur le passage suivant de l’arrêt *Ranville* (à la page 527) :

[...] chaque fois qu’une loi confère un pouvoir à un juge ou à un fonctionnaire d’une cour visés à l’art. 96 [de la L.C. 1867], il doit être considéré comme un pouvoir qui peut être exercé par ce juge ou ce fonctionnaire en sa qualité officielle de représentant de la cour, à moins d’une disposition expresse en sens contraire.

[70] Le juge a eu raison de distinguer l’arrêt *Ranville* de l’espèce au motif que les pouvoirs accordés au juge dans cette affaire lui étaient personnellement dévolus, alors que ceux conférés au Conseil le sont à titre institutionnel. En effet, la disposition habilitante dans l’arrêt *Ranville*, soit le paragraphe 9(4) de l’ancienne *Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1970, ch. I-6, disposait que :

9. [...]

Enquête et décision

(4) Le juge de la Cour suprême, de la Cour supérieure, de la cour de comté ou de district, selon le cas, doit enquêter sur la justesse de la décision du registraire, et, à ces fins, peut exercer tous les pouvoirs d’un commissaire en vertu de la Partie I de la Loi sur les enquêtes. Le juge doit décider si la personne qui a fait l’objet de la protestation a ou n’a pas droit, selon le cas, d’après la présente loi, à l’inscription de son nom au registre des Indiens, et la décision du juge est définitive et péremptoire. [Soulignements ajoutés.]

[71] Les pouvoirs accordés par l’article 63 de la Loi le sont, à l’inverse, au comité et au Conseil :

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).

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 ... constitute an Inquiry Committee.

Powers of Council or Inquiry Committee

(4) The Council or an Inquiry Committee in making an inquiry ... shall have

(a) power to summon before it any person or witness and to require him or her to give evidence ... and to produce such documents and evidence as it deems requisite to the full investigation of the matter into which it is inquiring; and

(b) the same power to enforce the attendance of any person or witness and to compel the person or witness to give evidence ...

Prohibition of information relating to inquiry, etc.

(5) The Council may prohibit the publication of any information or documents placed before it in connection with, or arising out of, an inquiry or investigation under this section when it is of the opinion that the publication is not in the public interest. [Emphasis added.]

[72] In the same way, section 65 of the Act confers on the Council the power to make 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 ... has become incapacitated or disabled from the due execution of the office of judge ...

...

the Council, in its report to the Minister ... , may recommend that the judge be removed from office. [Emphasis added.]

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 [...]

Pouvoirs d'enquête

(4) Le Conseil ou le comité [...] a le pouvoir de :

a) citer devant lui des témoins, les obliger à déposer [...] et à produire les documents et éléments de preuve qu'il estime nécessaires à une enquête approfondie;

b) contraindre les témoins à comparaître et à déposer, [...]

Protection des renseignements

(5) S'il estime qu'elle ne sert pas l'intérêt public, le Conseil peut interdire la publication de tous renseignements ou documents produits devant lui au cours de l'enquête ou découlant de celle-ci. [Soulignements ajoutés.]

[72] De même, c'est au Conseil que l'article 65 de la Loi confère le pouvoir de recommandation :

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 [...] [Soulignements ajoutés.]

[73] The Judge was therefore right to conclude that “the power to investigate and ... submit a report belong[s] to the [Council] and not to the chief justices individually” and that this sets the present case apart from the decision in *Ranville* (Decision, at paragraph 89; *Canada (Attorney General) v. Canada (Commissioner of the Inquiry on the Blood System)*, [1997] 2 F.C. 36 (C.A.), at pages 51–52). In the words of the judge, we are dealing with “members of a single collectivity who, acting together as an institution, submit a report and conclusions. Within the [Council], the judges and other members become part of this collective identity when undertaking an inquiry. The identity of the [Council] is [therefore] separate from that of its components” (Decision, at paragraph 88; *Douglas v. Canada (Attorney General)*, 2014 FC 299, [2015] 2 F.C.R. 911 (*Douglas*), at paragraph 84).

[74] It is also interesting to note, as the Judge does in paragraph 81 of his reasons, that this interpretation is consistent with the Council’s report dated March 2014 [CJC Report, cited above], which states that the Act grants investigative powers to “[t]he full [Council] itself” and, further down, that “the full [Council] must report its conclusions to the Minister of Justice and may recommend that a judge be removed from office” (emphasis added by the judge) (at page 47).

b) *Exception relating to section 96 of the CA 1867*

(i) Composition of the Council

[75] The appellant argues in the alternative that the Judge erred in failing to take into account the exclusion from the definition of federal board, commission or other tribunal in section 2 of the FCA of “any such person or persons (*“personne ou ... groupe de personnes”* in the French version) appointed under ... section 96 of the [CA 1867]”. According to the appellant, the fact that the majority of its members represent provincial superior courts would make it a “*groupe*” under this exception. The appellant states that there is nothing to suggest that such a group must *only* be composed of persons appointed under section 96 to be excluded.

[73] Le juge a donc eu raison de retenir que « le pouvoir d’enquête et [...] de rendre un rapport appartient au [Conseil] et non aux juges en chef individuellement », et que cela distingue la présente affaire de la décision *Ranville* (Décision, au paragraphe 89; *Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire de l’enquête sur l’approvisionnement en sang)*, [1997] 2 C.F. 36 (C.A.), aux pages 51 et 52). Nous avons affaire, pour reprendre les termes du juge, « à des membres solidaires d’une collectivité qui, à titre d’organisme, rendent un rapport et une conclusion. Au sein du [Conseil], les juges et autres membres se confondent à cette identité collective en entreprenant une enquête. Le [Conseil] a [donc] une identité séparée de ses parties composantes » (Décision, au paragraphe 88; *Douglas c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 299, [2015] 2 R.C.F. 911 (*Douglas*), au paragraphe 84).

[74] Il est aussi intéressant de noter, comme le fait d’ailleurs le juge au paragraphe 81 de ses motifs, que cette interprétation est conforme au rapport du Conseil daté de mars 2014) [Rapport du CCM, précité], lequel souligne le fait que la Loi confère les pouvoirs d’enquête « à l’ensemble du [Conseil] lui-même » et, plus en amont, que « l’ensemble du [Conseil] présente au ministre de la Justice un rapport sur ses conclusions et peut recommander la révocation du juge » (soulignements du juge (à la page 51)).

b) *L’exception relative à l’article 96 de la L.C. 1867*

(i) La composition du Conseil

[75] L’appelant soumet, subsidiairement, que le juge aurait erré en s’abstenant de prendre en compte l’exclusion de la définition d’office fédéral à l’article 2 de la LCF « d’une personne ou d’un groupe de personnes nommées aux termes [...] de l’article 96 de la [L.C. 1867] ». Selon l’appelant, le fait que la majorité de ses membres représentent des cours supérieures provinciales ferait de lui un « groupe » visé par cette exception. Rien ne laisse croire, dit l’appelant, qu’un tel groupe doit *uniquement* être composé de personnes nommées sous l’article 96 pour être couvert.

[76] These arguments must be rejected.

[77] The judge was correct in concluding, in paragraph 84 of his reasons, that judges sit on the Council in their capacity as chief justices, a role that is “administrative in nature”, rather than as judges drawing their powers from section 96 of the CA 1867. As discussed earlier, the Council’s jurisdiction and powers concerning judicial ethics are conferred on it by the Act. They do not derive from its members’ status as judges, both when they sit on an inquiry committee and when they reach a finding on the report of such an inquiry committee.

[78] Moreover, the Council is not composed exclusively of superior court judges within the meaning of section 96 of the CA 1867. Some of its members, in particular the chief justices of the Federal Court, the Federal Court of Appeal and the Tax Court of Canada (paragraph 59(1)(b) of the Act), as well as the Chief Justice of the Court Martial Appeal Court of Canada (paragraph 59(1)(d) of the Act), were instead appointed to courts constituted pursuant to section 101 of the CA 1867. What is more, the Chief Justice of Canada, who is also appointed pursuant to section 101 of the CA 1867, may appoint a current or former member of the Supreme Court of Canada to act as a substitute member of the Council (subsection 59(4) of the Act); the result is that a person who had served on a court constituted under section 101 of the CA 1867 and had never been appointed under section 96 of the CA 1867 may act as a member of the Council. Moreover, under subsection 63(3) of the Act, the Council’s inquiry committees can be composed in part of lawyers who are members of the Bar (*Douglas*, at paragraph 110).

[79] The appellant’s claim that the words “*un groupe de personnes nommées aux termes ... de l’article 96 de la [L.C. 1867]*” in the French version of section 2 of the FCA can mean a group composed *majoritairement* (mostly) of judges appointed in this manner cannot be accepted. Accepting this position would be adding the word “*majoritairement*” to the language of the exception in dispute, which would be contrary to the rules of statutory interpretation (*Murphy v. Welsh; Stoddard v. Watson*,

[76] Ces prétentions se doivent d’être rejetées.

[77] C’est à bon droit que le juge a conclu, au paragraphe 84 de ses motifs, que c’est en leur qualité de juge en chef, un rôle « de nature administrative », que les juges siègent au Conseil, et non pas en tant que juges tirant leurs pouvoirs de l’article 96 de la L.C. 1867. Tel que discuté précédemment, les compétences et pouvoirs du Conseil en matière de déontologie judiciaire lui sont conférés par la Loi. Ceux-ci ne découlent pas du statut de juge de ses membres, tant lorsqu’ils siègent sur un comité d’enquête que lorsqu’ils se prononcent sur le rapport d’un tel comité d’enquête.

[78] Le Conseil n’est, par ailleurs, pas composé exclusivement de juges de cours supérieures aux termes de l’article 96 de la L.C. 1867. Certains de ses membres, notamment les juges en chef de la Cour fédérale, de la Cour d’appel fédérale et de la Cour canadienne de l’impôt (alinéa 59(1)b) de la Loi), de même que le juge en chef de la Cour d’appel de la Cour martiale du Canada (alinéa 59(1)d) de la Loi), ont plutôt été nommés à des cours créées aux termes de l’article 101 de la L.C. 1867. Qui plus est, le juge en chef du Canada, lequel est également nommé en vertu de l’article 101 de la L.C. 1867, peut choisir d’être remplacé au Conseil par un membre suppléant nommé à partir des juges actuels ou anciens de la Cour suprême du Canada (paragraphe 59(4) de la Loi); il en résulte qu’une personne ayant par le passé siégé à une cour créée aux termes de l’article 101 de la L.C. 1867, et n’ayant jamais été nommée sous l’article 96 de la L.C. 1867, peut agir comme membre du Conseil. Sans compter qu’en vertu du paragraphe 63(3) de la Loi, les comités d’enquête du Conseil peuvent être composés en partie d’avocats membres du Barreau (*Douglas*, au paragraphe 110).

[79] La prétention de l’appelant voulant que les mots « un groupe de personnes nommées aux termes [...] de l’article 96 de la [L.C. 1867] » à la version française de l’article 2 de la LCF puissent désigner un groupe *majoritairement* composé de juges ainsi nommés ne peut être retenue. Accepter cette thèse reviendrait à ajouter le qualificatif « majoritairement » aux termes de l’exception en litige, ce qui serait contraire aux règles d’interprétation des lois (*Murphy c. Welsh; Stoddard c. Watson*,

[1993] 2 S.C.R. 1069, at page 1078; Pierre-André Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada*, 4th ed. (Toronto: Carswell, 2011), at pages 293–294). The text of the provision is clear. There is no implicit intention on the part of Parliament to justify the addition of such a term. The Judge was therefore right to conclude that the word “*groupe*” implies a notion of exclusivity.

[80] It is also correct to state, as does Justice Girouard (Justice Girouard’s memorandum of fact and law, at paragraph 84), that Parliament had ample opportunity to add the Council to the list of bodies and institutions excluded from the definition of “federal board, commission or other tribunal” in subsection 2(2) of the FCA, like the House of Commons, the Senate, the Senate Ethics Officer and, in some cases, the Conflict of Interest and Ethics Commissioner. Yet, it did not do so.

(ii) The deeming provision

[81] The appellant also relies on subsection 63(4) of the Act, which states the following, to support its position:

63 ...

Powers of Council or Inquiry Committee

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

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

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

[82] According to the appellant, neither the English nor the French version of this subsection “rule out the possibility” that the Council and its inquiry committees are excluded from the definition of “federal board, commission or other tribunal” (appellant’s memorandum of

[1993] 2 R.C.S. 1069, à la page 1078; Pierre-André Côté, *Interprétation des lois*, 4^e éd., Cowansville (Qc) : Éditions Yvon Blais, 2009, au paragraphe 1043). Le texte de cette disposition est clair. Il n’en ressort aucune intention implicite du législateur justifiant l’ajout d’une telle qualification. Le juge a donc eu raison de conclure que le mot « groupe » implique une notion d’exclusivité.

[80] Il est par ailleurs exact d’affirmer, comme le fait le juge Girouard (mémoire des faits et du droit du juge Girouard, au paragraphe 84), que le législateur avait tout le loisir d’ajouter le Conseil à la liste des organismes et institutions exclus de la définition d’ « office fédéral » au paragraphe 2(2) de la LCF, tel la Chambre des communes, le Sénat, le conseiller sénatorial en éthique et, dans certains cas, le commissaire aux conflits d’intérêts et à l’éthique. Or, il ne l’a pas fait.

(ii) La disposition déterminative

[81] L’appelant appuie aussi sa thèse sur le paragraphe 63(4) de la Loi, lequel dispose que :

63 [...]

Pouvoirs d’enquête

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

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

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

[82] Selon l’appelant, ni la version française ni la version anglaise de cet article « n’écartent la possibilité » que le Conseil et ses comités d’enquête soient exclus de la définition d’ « office fédéral » (mémoire des faits et du droit de l’appelant, au paragraphe 113). Si le Conseil

fact and law, at paragraph 113). If the Council and its committees are deemed to be superior courts, according to the appellant, they are necessarily deemed to have “all the attributes” of such a court (at paragraph 116). Also, the fact that the Council is not mentioned in subsection 35(1) of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, is apparently irrelevant.

[83] In this Court’s opinion, the Federal Court Judge came to the well-founded conclusion that the appellant’s interpretation of this provision could not be accepted.

[84] As rightly pointed out by the respondent the AGC, it is not enough, when relying on a textual argument, to state that a particular interpretation is “possible”. Rather, it must be demonstrated that the interpretation is reflected in the language of the statute and is consistent with the context and purpose of the statute (AGC’s memorandum of fact and law, at paragraph 52). The appellant did not demonstrate this in the case at hand. In fact, as stated by the respondent the AGC, such an analysis seems instead to point in the opposite direction.

[85] *Text.* The text of subsection 63(4) of the Act has always limited the use of the term “superior court” to provisions concerning the Council’s power of inquiry (in this respect, see also subsection 32(4) of the *Judges Act*, R.S.C. 1970, c. J-1 (enacted by S.C. 1970-71-72, c. 55, s. 11(1)). It is also significant that Parliament used the phrase “shall be deemed” instead of the verbs “to have” or “to be” in this subsection. These textual indications resulted in two of the Council’s inquiry committees rejecting the idea that they are superior courts (*Douglas*, at paragraph 116). This militates in favour of the position taken by the judge that this provision is limited in scope and that it simply enumerates the powers and functions of the Council and the inquiry committee (Decision, at paragraph 147).

[86] The Court of Appeal of Quebec adopted a similar interpretation of subsection 8(2) of the *Competition Tribunal Act*, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 19, which states that the Competition Tribunal has, in several respects, “all such powers, rights and privileges as are

et ses comités sont réputés constituer des juridictions supérieures, de dire l’appelant, ils sont nécessairement réputés avoir « tous les attributs » d’une telle juridiction (au paragraphe 116). De plus, le fait que le Conseil ne figure pas au paragraphe 35(1) de la *Loi d’interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21 serait sans importance.

[83] Selon l’avis de cette Cour, le juge de la Cour fédérale en est venu à la conclusion bien fondée que l’interprétation que fait l’appelant de cette disposition ne pouvait être retenue.

[84] Comme le souligne avec raison l’intimé PGC, il ne suffit pas, lorsque l’on s’appuie sur un argument de texte, d’affirmer qu’une interprétation particulière est « possible ». Il faut plutôt démontrer que cette interprétation se dégage des termes de la loi, et que celle-ci est conforme au contexte et à l’objet de la loi (mémoire des faits et du droit du PGC, au paragraphe 52). L’appelant n’a pas fait une telle démonstration en l’espèce. En fait, comme l’indique l’intimé PGC, une telle analyse semble plutôt pointer dans la direction inverse.

[85] *Texte.* Le texte du paragraphe 63(4) de la Loi a, de tout temps, limité l’utilisation des termes « juridiction supérieure » et « cour supérieure » aux dispositions concernant le pouvoir d’enquête du Conseil (voir aussi, à ce sujet, le paragraphe 32(4) de la *Loi sur les juges*, S.R.C. 1970, ch. J-1 (édité par S.C. 1970-71-72, ch. 55, art. 11)). Il n’est pas anodin, au surplus, que le législateur ait employé à cet article les termes « est réputé », plutôt que les verbes « avoir » ou « être ». Ces indices textuels ont d’ailleurs mené deux comités d’enquête du Conseil à rejeter l’idée voulant qu’ils constituent des juridictions supérieures (*Douglas*, au paragraphe 116). Cela milite en faveur de la thèse retenue par le juge, voulant que cette disposition n’ait qu’une portée limitée, soit celle d’énumérer les pouvoirs et fonctions du Conseil et du comité d’enquête (Décision, au paragraphe 147).

[86] C’est d’ailleurs une interprétation similaire qui a été adoptée par la Cour d’appel du Québec du paragraphe 8(2) de la *Loi sur le tribunal de la concurrence*, L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 19, lequel dispose que le Tribunal de la concurrence a, à divers égards, « les

vested in a superior court of record” (*Alex Couture Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1991] R.J.Q. 2534 (C.A.)). According to Justice Rousseau-Houle, writing for a unanimous Court, the mere fact that the Tribunal was vested with the powers of a superior court [TRANSLATION] “does not change the Tribunal’s status by granting it all the powers of a superior court” (at page 62).

[87] If Parliament’s intention was to grant the Council all the attributes of a superior court, without exception, it could have done so more explicitly. First, it would have been possible to make the Council a superior court within the meaning of section 101 of the CA 1867. This was the approach adopted for the Court Martial Appeal Court (*National Defence Act*, R.S.C., 1985, c. N-5, subsection 236(1)) and the federal courts (FCA, at sections 3 and 4). Second, Parliament could have adopted a specific exclusion provision. A good example of such a provision can be found in subsection 58(3) of the *Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2, which provides, in the clearest possible terms, that an arbitrator appointed pursuant to a collective agreement or an arbitration board “is not a federal board, commission or other tribunal within the meaning of [the FCA]”.

[88] *Context.* In an attempt to determine Parliament’s intention, the wording of the provision must also be examined in its specific statutory context. This exercise further supports the interpretation adopted by the judge rather than that proposed by the appellant.

[89] Subsection 63(4) is in Part II of the Act, in the section entitled “Inquiries concerning Judges”. It follows the provisions that deal with inquiries, investigations and the constitution of an inquiry committee, and is accompanied by the marginal note “Powers of Council or Inquiry Committee”. Justice Mosley noted the following in that respect in *Douglas* [at paragraph 107]:

The location of the deeming clause also indicates that it was intended to have a limited scope. The clause does not appear as a general stand-alone statement about the Council or its Committees, but is contained in the fourth subsection of the enactment that deals specifically with inquiries and investigations into the conduct of judges.

attributions d’une cour supérieure d’archives » (*Alex Couture Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1991] R.J.Q. 2534 (C.A.)). Selon la juge Rousseau-Houle, écrivant pour une cour unanime, le seul fait que le Tribunal soit investi de pouvoirs d’une cour supérieure n’avait « pas pour effet de modifier [son] statut [...] en lui donnant tous les pouvoirs d’une cour supérieure » (à la page 62).

[87] Si l’intention du législateur était d’attribuer au Conseil tous les attributs d’une cour supérieure, sans exception, il aurait pu le faire de manière plus explicite. D’une part, il lui aurait été possible de faire du Conseil une cour supérieure au sens de l’article 101 de la L.C. 1867. C’est cette approche qui a été préconisée pour la Cour d’appel de la cour martiale (*Loi sur la défense nationale*, L.R.C. (1985), ch. N-5, paragraphe 236(1)) et les cours fédérales (LCF, aux articles 3 et 4). D’autre part, le législateur aurait pu adopter une disposition d’exclusion spécifique. Un bon exemple d’une telle disposition se retrouve au paragraphe 58(3) du *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2, lequel dispose en termes on ne peut plus clairs qu’un arbitre nommé en application d’une convention collective et un conseil d’arbitrage « ne constituent pas un office fédéral au sens de [la LCF] ».

[88] *Contexte.* Dans l’optique de déterminer l’intention du législateur, il convient également d’examiner le libellé de la disposition dans son contexte législatif particulier. Cet exercice supporte davantage l’interprétation retenue par le juge plutôt que celle proposée par l’appellant.

[89] Le paragraphe 63(4) se retrouve à la partie II de la Loi, à la section intitulée « Enquêtes sur les juges ». Il suit les dispositions traitant des enquêtes obligatoires, des enquêtes facultatives, ainsi que de la constitution d’un comité d’enquête, et est accompagné en note marginale de la mention « Pouvoirs d’enquête ». Comme le notait à cet égard le juge Mosley dans la décision *Douglas* [au paragraphe 107] :

L’emplacement de la disposition déterminative vient aussi appuyer la position selon laquelle la disposition était censée avoir une portée limitée. La disposition ne semble pas être une déclaration indépendante générale concernant le Conseil ou ses comités, mais elle figure au paragraphe quatre de l’article qui traite expressément des

It forms the “*chapeau*” of the provision that enumerates the specific powers, duties and functions with which the Council and the Committees have been provided to facilitate their inquiries and investigations.

[90] The context of the Act therefore militates against the appellant’s position here.

[91] *Purpose*. There is no dispute that subsection 63(4) of the Act is a deeming provision. According to the Supreme Court in *R. v. Verrette*, [1978] 2 S.C.R. 838, a deeming provision is “a statutory fiction; as a rule it implicitly admits that a thing is not what it is deemed to be but decrees that for some particular purpose it shall be taken as if it were that thing although it is not or there is doubt as to whether it is” (at page 845; emphasis added).

[92] The appellant argues that a statutory fiction established by a deeming provision cannot be rebutted. The appellant is not wrong. However, this is not the issue. As author Sullivan points out, “[t]he difficulty that arises in interpreting legal fictions is determining not the force of the fiction, but its scope” (Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of statutes*, 6th ed. (Markham, Ontario: LexisNexis, 2014), at paragraph 4.108).

[93] It is on the basis of Parliament’s purpose in adopting this provision that the scope of the statutory fiction must be assessed. As this Court noted in *Sero v. Canada*, 2004 FCA 6, [2004] 2 F.C.R. 613, leave to appeal to the S.C.C. refused, July 8, 2004 (30206) [[2004] 2 S.C.R. vii], “the statutory fiction resulting from a deeming rule generally applies only for the purposes of the statute that creates it” (at paragraph 41; see, to the same effect, *Re Diamond and The Ontario Municipal Board*, [1962] O.R. 328, [1962] O.J. No. 554 (QL) (C.A.), at paragraph 10; *Douglas*, at paragraph 113). In the case at hand, there is every indication that it is strictly for the purposes of inquiry or investigation that the Act provides that the Council and its committees are “deemed” to be a superior court. This section must not be interpreted in a manner that transforms the Council into a superior court or grants it all the attributes of a superior court.

enquêtes sur la conduite des juges. Elle constitue le « chapeau » d’un article qui énumère les pouvoirs et les fonctions précis qui ont été conférés au Conseil et aux comités pour faciliter les enquêtes qu’ils mènent.

[90] Le contexte de la Loi milite donc à l’encontre de la thèse soutenue par l’appellant ici.

[91] *Objet*. Il est acquis au débat que le paragraphe 63(4) de la Loi est une disposition déterminative. Selon la Cour suprême dans l’arrêt *R. c. Verrette*, [1978] 2 R.C.S. 838, une disposition déterminative crée « une fiction légale; elle reconnaît implicitement qu’une chose n’est pas ce qu’elle est censée être, mais décrète qu’à des fins particulières, elle sera considérée comme étant ce qu’elle n’est pas ou ne semble pas être » (à la page 845; soulignements ajoutés).

[92] L’appellant soutient qu’une fiction légale établie par une disposition déterminative ne peut être réfutée. Il n’a pas tort. Or, là n’est pas la question. Comme le souligne l’auteur Sullivan, [TRADUCTION] « la difficulté qui se pose lorsqu’on interprète des fictions juridiques n’est pas de déterminer la force de la fiction, mais bien son étendue » (Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6^e éd., (Markham, Ontario : LexisNexis, 2014), au paragraphe 4.108).

[93] C’est en fonction de l’objectif poursuivi par le législateur de par l’adoption de cette disposition que l’étendue de la fiction légale se doit d’être appréciée. En effet, comme le notait cette Cour dans l’arrêt *Sero c. Canada*, 2004 CAF 6, [2004] 2 R.C.F. 613, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 8 juillet 2004 (30206) [[2004] 2 R.C.S. vii], « la fiction légale découlant d’une règle déterminative ne s’applique généralement qu’aux fins de la loi qui la crée » (au paragraphe 41; voir, au même effet, *Re Diamond and Ontario Municipal Board*, [1962] O.R. 328, [1962] O.J. n° 554 (QL) (C.A.), au paragraphe 10; *Douglas*, au paragraphe 113). En l’espèce, tout porte à croire que c’est strictement aux fins de l’enquête que la Loi dispose que le Conseil et ses comités sont « réputés » constituer une juridiction supérieure. Cet article ne doit pas être interprété de manière à transformer le Conseil en cour supérieure ou à lui en accorder tous les attributs.

(iii) External evidence

[94] As stated earlier, and as indicated by the Judge in paragraphs 138 and 140 of his reasons, it is clear from parliamentary debates regarding the adoption of this provision that the provision was intended “[t]o give the judges in the case of hearing of an inquiry or having an investigation the usual judicial protection that they would need” (Standing Committee on Justice and Legal Affairs, House of Commons, *Minutes of Proceedings and Evidence*, 28th Parl., 3rd Sess. (16 June 1971), at page 27:27). Aside from the new evidence, which has not been accepted, the appellant has not filed any excerpts before the Court suggesting that Parliament’s intention was instead to grant the Council all the attributes of a superior court.

[95] Otherwise, the appellant emphasizes the need for members sitting on the Council and on the inquiry committees to have “immunity from prosecution”. It is not in dispute that they enjoy this protection. However, there is a big difference between immunity from prosecution, for members personally, and immunity from the judicial review of decisions made in the exercise of a statutory power. The appellant erred by confusing these two notions in its arguments (appellant’s memorandum of fact and law, at paragraphs 118–120).

[96] *Conclusion.* In brief, subsection 63(4) of the Act has a limited scope, that is, to establish the Council’s powers and give judges the usual protection that they need during an inquiry or investigation. It does not grant it all the attributes of a superior court.

c) *Independence, efficiency and the rule of law*

[97] Ultimately, the appellant argues that subjecting its decisions to judicial review by the Federal Court could undermine the independence of its members and that this raises the possibility that the Council might no longer be the only body that could rule on the removal of a judge. The appellant also contests the judge’s finding that its decisions must be subject to judicial review to uphold the rule of law and argues that the efficiency of the process is at risk of being negatively affected.

(iii) Indices extrinsèques

[94] Tel que mentionné plus tôt, et tel que l’indique le juge aux paragraphes 138 et 140 de ses motifs, il ressort des débats parlementaires entourant l’adoption de cette disposition que celle-ci avait pour but « [d]’accorder aux juges lors d’une audience concernant une enquête ou effectuant une investigation, la protection judiciaire normale dont ils auraient besoin » (Comité permanent de la Justice et questions juridiques, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages*, 28^e lég., 3^e sess. (16 juin 1971), à la page 27 :27). Outre la preuve nouvelle, laquelle n’a pas été acceptée, l’appelant n’a déposé devant la Cour aucun extrait suggérant que l’intention du Parlement était plutôt d’accorder au Conseil tous les attributs d’une cour supérieure.

[95] Sinon, l’appelant met une certaine emphase sur la nécessité pour les membres siégeant au Conseil et sur les comités d’enquête d’être « à l’abri de poursuites ». Or, il n’est aucunement contesté qu’ils bénéficient de cette protection. Il existe toutefois une grande distinction entre la protection contre les poursuites, pour les membres à titre personnel, et la protection contre le contrôle judiciaire de décisions rendues dans l’exercice d’un pouvoir d’origine statutaire. L’appelant a tort de confondre ces deux notions dans son argumentaire (mémoire des faits et du droit de l’appelant, aux paragraphes 118–120).

[96] *Conclusion.* En somme, le paragraphe 63(4) de la Loi n’a qu’une portée limitée, soit d’établir les pouvoirs du Conseil et d’accorder aux juges la protection normale dont ils ont besoin lors d’une enquête. Il n’a pas pour effet de lui accorder tous les attributs d’une cour supérieure.

c) *Indépendance, efficacité et primauté du droit*

[97] Ultimement, l’appelant soutient que l’assujettissement de ses décisions au contrôle judiciaire de la Cour fédérale risque de miner l’indépendance de ses membres et que cela soulève la possibilité que le Conseil ne soit plus le seul organe pouvant se prononcer sur la révocation d’un juge. L’appelant conteste aussi le constat du juge voulant que cet assujettissement serve la primauté du droit, et argue que l’efficacité du processus risque d’en être négativement affectée.

[98] These arguments are far from convincing.

[99] First, the appellant is wrong in stating that subjecting its decisions to judicial review undermines judicial independence. The appellant's claims in that regard are based on the assumption, dismissed above, that the Council's members act as judges when they sit on the Council and that, consequently, they exercise a judicial function. If we put aside this erroneous premise and if we see the Council for what it is, that is, an administrative decision maker exercising powers conferred on it by an ordinary statute, it is not surprising that the legality of its decisions can be reviewed by the Federal Court on judicial review.

[100] The appellant is therefore wrong to rely on, in support of its position, the passage from *MacKeigan v. Hickman*, [1989] 2 S.C.R. 796 that states that compelling a judge to explain before a civil body "how and why the judge arrived at a particular judicial conclusion" (at page 830) would go against "the most sacrosanct core of judicial independence" (at page 831). While this passage highlights the importance of judicial independence, it does not, however, support the Council's broad interpretation of it. That decision merely establishes that a judge cannot be required to account for his or her judgment before a government body. As noted by Justice Mosley in *Douglas*, "it does not state that judicial review of inquiries into the conduct of a superior court judge is incompatible with judicial independence" (at paragraph 97).

[101] What is more, subjecting the Council's decisions to judicial review does not undermine judicial independence, it can only increase it. In that regard, the Judge's reasoning in paragraph 162 of the reviewed decision is worth reproducing:

For the Minister and the Cabinet to be able to fulfill their constitutional role of deciding whether to submit the issue of the removal of a judge to Parliament under section 99 of the CA 1867, their authority to do so must be grounded in a process that is consistent with the Constitution. As mentioned above, natural justice

[98] Ces arguments sont loin d'être convaincants.

[99] D'abord, l'appelant a tort d'affirmer que l'assujettissement de ses décisions au contrôle judiciaire mine l'indépendance judiciaire. Les prétentions de l'appelant à cet égard sont fondées sur le postulat, écarté ci-dessus, que les membres du Conseil agissent à titre de juges lorsqu'ils siègent au Conseil, et qu'ils exercent alors une fonction judiciaire. Si l'on met de côté cette prémisse erronée, et que l'on voit le Conseil pour ce qu'il est, c'est-à-dire un décideur administratif exerçant des pouvoirs conférés par une loi ordinaire, il n'y a rien de surprenant à ce que la légalité de ses décisions puisse être révisée par la Cour fédérale siégeant en contrôle judiciaire.

[100] L'appelant a donc tort de fonder sa thèse sur la citation de l'arrêt *MacKeigan c. Hickman*, [1989] 2 R.C.S. 796 voulant qu'exiger d'un juge qu'il explique devant un organisme civil « comment et pourquoi il est arrivé à une conclusion judiciaire donnée » (à la page 830) irait à l'encontre de « l'élément le plus sacro-saint de l'indépendance judiciaire » (à la page 831). Bien que ce passage souligne l'importance de l'indépendance judiciaire, il n'appuie pas pour autant l'interprétation large que le Conseil lui donne. Cet arrêt établit seulement qu'il ne peut être exigé d'un juge qu'il rende des comptes devant un organe de l'État à l'égard d'un jugement. Comme le notait le juge Mosley dans l'arrêt *Douglas*, « il n'énonce pas que le contrôle judiciaire d'une enquête sur la conduite d'un juge d'une juridiction supérieure est incompatible avec l'indépendance judiciaire » (au paragraphe 97).

[101] Qui plus est, loin de miner l'indépendance judiciaire, l'assujettissement du Conseil au contrôle judiciaire ne peut qu'accroître celle-ci. À cet égard, le raisonnement énoncé par le juge au paragraphe 162 de la décision révisée mérite d'être reproduit :

Pour que le ministre et le cabinet puissent remplir leur rôle constitutionnel de décider s'il y a lieu de renvoyer la question de la révocation d'un juge au Parlement en vertu de l'article 99 de la L.C. 1867, ils doivent être capables de se fonder sur un processus conforme à la Constitution. Comme mentionné ci-haut, la justice naturelle et l'équité

and procedural fairness, principles stemming from the rule of law, ensure that judicial independence is maintained in the course of an inquiry. If there is a violation of procedural fairness, ... the Minister cannot act on the basis of a potentially flawed report without running the risk of acting in an unconstitutional manner. Judicial review of a recommendation by the [Council] provides the Minister, and ultimately the two Houses of Parliament, that the process is consistent with the underlying constitutional principles. If the [Council] were not subject to the superintending power of this Court, the Minister and Parliament would be forced to evaluate these legal issues, thereby overlapping with the judicial sector and threatening the separation of powers. It was precisely this situation that Parliament wished to avoid in establishing the [Council] as it did.

[102] In other words, for the removal of a judge to be valid, the judge must have had the benefit of a fair hearing. This fair hearing is “a component of the constitutional requirement for judicial security of tenure” (*Douglas*, at paragraph 121). In this context, the supervisory jurisdiction of the Federal Court over the Council and its inquiry committees “serves an important function in the public interest of ensuring that the judicial conduct proceedings have been fair and in accordance with the law” (*Douglas*, at paragraph 121). The Court’s role is therefore entirely consistent with the principle of judicial independence (*Canada (Attorney General) v. Slansky*, 2013 FCA 199, [2015] 1 F.C.R. 81 (*Slansky*), at paragraph 143, leave to appeal to the S.C.C. refused, February 13, 2014 (35606) [[2014] 1 S.C.R. xii]).

[103] Similarly, the possibility of reviewing the legality of the Council’s decisions plays a role in upholding the rule of law. As noted by Justice Stratas, dissenting on another point, in *Slansky*, immunizing the Council from any review would go against the principle that “all holders of public power should be accountable for their exercises of power” (at paragraph 313). It is by allowing “the courts [to] supervise those who exercise statutory powers, to ensure that they do not overstep their legal authority”, that judicial review ensures that the rule of law is respected (*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at paragraph 28).

procédurale, des principes découlant de la primauté du droit, assurent le maintien de l’indépendance judiciaire lors d’une enquête. S’il y a un bris à l’équité procédurale, [...] la ministre ne peut se fonder sur le rapport potentiellement entaché d’erreur sans risquer d’agir de façon inconstitutionnelle. Le contrôle judiciaire d’une recommandation du [Conseil] permet à la ministre, et ultimement aux deux chambres du Parlement, d’avoir l’assurance que le processus est conforme aux principes constitutionnels sous-jacents. Si le [Conseil] n’était pas assujéti au pouvoir de surveillance de la Cour, la ministre et le Parlement seraient forcés d’évaluer ces éléments de droit, chevauchant ainsi la sphère judiciaire et mettant en péril la séparation des pouvoirs. C’est précisément cette issue que le législateur souhaitait éviter en constituant le [Conseil] comme il l’a fait.

[102] En d’autres termes, pour que la révocation d’un juge soit valide, celui-ci doit avoir eu le bénéfice d’une instance équitable. Cette instance équitable est « une composante de l’exigence constitutionnelle relative à l’inamovibilité des juges » (*Douglas*, au paragraphe 121). Dans ce contexte, le pouvoir de surveillance que la Cour fédérale exerce sur le Conseil et sur ses comités d’enquête « joue un rôle important dans l’intérêt du public, à savoir celui de voir à ce que la procédure relative à la conduite des juges soit équitable et conforme au droit » (*Douglas*, au paragraphe 121). Le rôle de la Cour est donc entièrement compatible avec le principe de l’indépendance judiciaire (*Canada (Procureur général) c. Slansky*, 2013 CAF 199, [2015] 1 R.C.F. 81 (*Slansky*), au paragraphe 143, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 13 février 2014 (35606) [[2014] 1 R.C.S. xii]).

[103] De même, la possibilité de réviser la légalité des décisions du Conseil participe au maintien de la primauté du droit. Comme le notait le juge Stratas, dissident sur un autre point, dans l’arrêt *Slansky*, mettre le Conseil à l’abri de toute révision irait à l’encontre du principe voulant que « tous les titulaires de pouvoirs publics doivent rendre compte de la façon dont ils exercent ces pouvoirs » (au paragraphe 313). C’est en permettant « aux cours de justice de s’assurer que les pouvoirs légaux sont exercés dans les limites fixées » que le contrôle judiciaire assure le respect de la primauté du droit (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, au paragraphe 28).

[104] The Council’s concern that it will no longer be, as a result of being subject to the Federal Court’s power of judicial review, the only body able to rule on the removal of a judge is unfounded. The issue of whether a superior court judge should be removed is, and will remain, within the jurisdiction of the Council and, ultimately, of the Senate and the House of Commons. The sole task of the Federal Court, on judicial review, will be to verify the legality of the decisions made by the Council and respect for procedural fairness. In doing so, it has to accord the Council all the deference that its status as a specialized decision maker requires (Decision, at paragraphs 100–101, citing *Taylor v. Canada (Attorney General)*, 2001 FCT 1247, [2002] 3 F.C. 91, at paragraph 24, aff’d by 2003 FCA 55, [2003] 3 F.C. 3 (*Taylor FCA*), leave to appeal to the S.C.C. refused, September 25, 2003 (29678) [[2003] 2 S.C.R. xi).

[105] Lastly, the appellant’s arguments regarding the impact that subjecting its decisions to judicial review would have on the efficiency of the disciplinary process must also be rejected. The mere fact that delays can result from judicial review of a decision or recommendation made by the Council cannot, in and of itself, be sufficient grounds to make them immune from the Federal Court’s jurisdiction in that regard. As noted by the respondent the AGC in his memorandum (AGC’s memorandum of fact and law, at paragraph 41), if judicial review of the Council’s decisions poses problems, the solution to these problems will have to come from Parliament, by way of legislative amendments, and not from the courts. It should be self-evident, particularly for chief justices sitting together on the Council, that a concern for the efficiency of the disciplinary process should not override legality and procedural fairness. This is all the more true in the case of a proceeding that may result in “capital punishment” for the judge in question (Decision, at paragraph 166). To hold otherwise would go against the safeguards one has the right to expect when a judge must decide a dispute between a litigant and the government power.

[106] In addition, the excerpts from the parliamentary debates cited by the appellant regarding the absence of

[104] En ce qui a trait à la crainte exprimée par le Conseil qu’il ne soit plus, en raison de son assujettissement au pouvoir de contrôle judiciaire de la Cour fédérale, le seul organe chargé de se prononcer sur la révocation d’un juge, celle-ci n’est pas fondée. La question de savoir si un juge d’une cour supérieure devrait être révoqué est, et demeurera, de la compétence du Conseil et, ultimement, du Sénat et de la Chambre des communes. La Cour fédérale, siégeant en contrôle judiciaire, n’aura pour seule tâche que de vérifier la légalité des décisions prises par le Conseil, et le respect de l’équité procédurale. Ce faisant, elle aura à faire preuve à l’égard du Conseil de toute la déférence que son statut de décideur spécialisé commande (Décision, aux paragraphes 100 et 101, citant la décision *Taylor c. Canada (Procureur général)*, 2001 CFPI 1247, [2002] 3 C.F. 91, au paragraphe 24, conf. par 2003 CAF 55, [2003] 3 C.F. 3 (*Taylor CAF*), autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 25 septembre 2003 (29678) [[2003] 2 R.C.S. xi).

[105] Enfin, les arguments de l’appelant relativement à l’impact de l’assujettissement de ses décisions au contrôle judiciaire sur l’efficacité du processus disciplinaire se doivent aussi d’être rejetés. Le simple fait que des délais puissent résulter d’un contrôle judiciaire d’une décision ou recommandation du Conseil ne peut, en soi, constituer un motif suffisant pour mettre celles-ci à l’abri de la compétence de la Cour fédérale en cette matière. Comme le note l’intimé PGC à son mémoire (mémoire des faits et du droit du PGC, au paragraphe 41), si le contrôle judiciaire des décisions du Conseil pose des difficultés, la réponse à ces problèmes devra venir du Parlement, par voie de modifications législatives, et non des tribunaux. Que le souci d’efficacité du processus disciplinaire ne doive pas l’emporter sur la légalité et l’équité procédurale devrait aller de soi, plus particulièrement pour les juges en chef réunis au sein du Conseil. Cela est d’autant plus vrai dans le cadre d’un processus qui peut se traduire par la « peine capitale » pour le juge visé (Décision, au paragraphe 166). Soutenir le contraire irait à l’encontre des garanties auxquelles l’on est en droit de s’attendre lorsqu’un juge doit trancher un différend opposant un justiciable au pouvoir gouvernemental.

[106] De plus, les extraits des débats parlementaires invoqués par l’appelant portant sur l’absence d’appel

a right of appeal with respect to the Council's decisions do not support the inference that Parliament necessarily intended to insulate these decisions from judicial review. As noted by Justice Mosley in *Douglas*, nowhere is it stated that the intent of Parliament was to oust the jurisdiction of the newly created Federal Court (at paragraph 101).

d) *Conclusion*

[107] In addition to the foregoing, it should be noted that the judicial conduct process administered by the Council in accordance with the power conferred on it by the Act has been the subject of several judicial review proceedings before the Federal Court and the Federal Court of Appeal; yet, except in *Douglas*, the Council has never adopted the position that its decisions and those of its committees were not reviewable under section 18 of the FCA (see, in particular, *Gratton v. Canadian Judicial Council*, [1994] 2 F.C. 769 (T.D.); *Taylor FCA*; *Cosgrove v. Canadian Judicial Council*, 2007 FCA 103, [2007] 4 F.C.R. 714, leave to appeal to the S.C.C. refused, November 29, 2007 (32032) [[2007] 3 S.C.R. x]; *Cosgrove v. Canada (Attorney General)*, 2008 FC 941, 331 F.T.R. 271; *Akladyous v. Canadian Judicial Council*, 2008 FC 50, 325 F.T.R. 240; *Slansky*).

[108] In short, it is clear that the Council and its inquiry committees are included in the definition of “federal board, commission or other tribunal” in section 2 of the FCA. They are the creation of an Act of Parliament, that is, the Act, and neither the Council nor its committees is among the persons or bodies expressly excluded from the scope of the definition. While some members of the Council are judges appointed under section 96 of the CA 1867, they do not exercise a judicial function when they sit on the Council; they therefore do not fall within the express exclusion set out in section 2 of the FCA. The bodies of the Council exist solely because they were created by the Act, and not because of some inherent jurisdiction related to the judicial status of some of its members. For these reasons, this ground of appeal must be dismissed and the contested decision upheld.

à l'égard des décisions du Conseil n'appuient pas l'inference voulant que le législateur avait nécessairement l'intention de soustraire ces décisions au contrôle judiciaire. Comme le notait le juge Mosley dans la décision *Douglas*, il n'est nulle part mentionné que l'intention législative était d'écarter la compétence de la Cour fédérale nouvellement créée (au paragraphe 101).

d) *Conclusion*

[107] En plus de ce qui précède, il convient de souligner que le processus relatif à la conduite des juges administré par le Conseil conformément au pouvoir qui lui est conféré par la Loi a fait l'objet de plusieurs instances de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale et la Cour d'appel fédérale; or, sauf dans l'affaire *Douglas*, le Conseil n'a jamais adopté la thèse selon laquelle ses décisions et celles de ses comités n'étaient pas révisables en vertu de l'article 18 de la LCF (voir, notamment, *Gratton c. Conseil canadien de la magistrature*, [1994] 2 C.F. 769 (1^{re} inst.); *Taylor CAF*; *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, 29 novembre 2007 (32032) [[2007] 3 S.C.R. x]; *Cosgrove c. Canada (Procureur général)*, 2008 CF 941; *Akladyous c. Conseil canadien de la magistrature*, 2008 CF 50; *Slansky*).

[108] En somme, force est de constater que le Conseil et ses comités d'enquête sont inclus dans la définition d' « office fédéral » à l'article 2 de la LCF. Ils sont la création d'une loi fédérale, soit la Loi, et ils ne font ni l'un ni l'autre partie des personnes ou organismes expressément exclus de la portée de la définition. Bien que certains des membres du Conseil soient des juges nommés en vertu de l'article 96 de la L.C. 1867, ceux-ci ne remplissent pas une fonction judiciaire quand ils siègent au Conseil; ils ne sont donc pas visés par l'exclusion expresse prévue à l'article 2 de la LCF. Les organismes du Conseil existent uniquement parce qu'ils ont été créés par la Loi, et non pas en raison de quelque compétence inhérente liée au statut judiciaire de certains de ses membres. Pour ces motifs, ce moyen d'appel doit être rejeté, et la décision contestée confirmée.

B. *Are the Council's reports and recommendations reviewable decisions?*

[109] The appellant halfheartedly affirms that the Council's recommendations do not carry the same degree of finality as a legal decision in that the Council's recommendations have no binding effect (appellant's memorandum of fact and law, at paragraph 101). Insofar as this statement seems to be an attempt to resurrect the position raised before the Judge that the Council's recommendations regarding removal are not "decision[s]" or "order[s]" within the meaning of section 18.1 of the FCA and that they would therefore not be subject to judicial review, there are a number of comments to be made in this regard.

[110] This alternative argument involves the general principle that an application for judicial review cannot be brought where the conduct attacked fails to affect legal rights, impose legal obligations or cause prejudicial effects (*Democracy Watch v. Canada (Attorney General)*, 2018 FCA 194, 428 D.L.R. (4th) 739, at paragraphs 28–29, leave to appeal to the S.C.C. refused, May 2, 2019 (38455); *Sganos v. Canada (Attorney General)*, 2018 FCA 84, at paragraph 6; *Air Canada v. Toronto Port Authority*, 2011 FCA 347, [2013] 3 F.C.R. 605, at paragraph 29).

[111] The Judge disposed of this argument in paragraphs 165 to 172 of his reasons. He held, notably in light of the report published by the Council itself in March 2014, that a finding that "a judge has become incapacitated or disabled from the due execution of his or her office amounts to 'capital punishment' for that judge's career" (Decision, at paragraph 166). Insofar as the Minister of Justice cannot, under the Act, ask Parliament to remove a judge without an inquiry by the Council and its inquiry committee, as the judge notes, "the report and its conclusions have a major impact on the rights and interests of the judge" under investigation (at paragraph 168). He also stated that the mere fact that the decision takes the form of a recommendation is not determinative (at paragraph 169), especially since the case law clearly acknowledges that a matter other than a

B. *Les rapports et recommandations du Conseil constituent-ils des décisions révisables?*

[109] L'appelant affirme, du bout des lèvres, que les recommandations du Conseil n'ont pas le même degré de finalité qu'une décision judiciaire, en ce qu'elles n'ont pas d'effet contraignant (mémoire des faits et du droit de l'appelant, au paragraphe 101). Dans la mesure où cette affirmation semble être une tentative de ressusciter la thèse soulevée devant le juge à l'effet que les recommandations du Conseil quant à la révocation ne sont pas des « décision[s] » ou des « ordonnance[s] » au sens de l'article 18.1 de la LCF, et qu'elles ne seraient donc pas sujettes au contrôle judiciaire, quelques commentaires s'imposent à ce sujet.

[110] Cet argument subsidiaire met en jeu le principe général voulant qu'une demande de contrôle judiciaire ne peut être introduite lorsque le comportement reproché n'affecte pas des droits reconnus par la loi, ne crée pas d'obligations juridiques, ou encore ne provoque pas de conséquences préjudiciables (*Démocratie en surveillance c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 194, aux paragraphes 28 à 29, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 2 mai 2019 (38455); *Sganos c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 84, au paragraphe 6; *Air Canada c. Administration portuaire de Toronto*, 2011 CAF 347, [2013] 3 R.C.F. 605, au paragraphe 29).

[111] Le juge a disposé de cet argument aux paragraphes 165 à 172 de ses motifs. Il a retenu, à la lumière notamment du rapport publié par le Conseil lui-même en mars 2014, qu'une détermination à l'effet « qu'un juge soit inapte à remplir utilement ses fonctions équivalait à une "peine capitale" pour sa carrière » (Décision, au paragraphe 166). Dans la mesure où le ministre de la Justice ne peut, selon la Loi, demander au Parlement de révoquer un juge sans l'enquête du Conseil et de son comité d'enquête, de noter le juge, « le rapport et ses conclusions ont un impact majeur sur les droits et les intérêts du juge » faisant l'objet d'une enquête (au paragraphe 168). Celui-ci a précisé, au surplus, que le simple fait que la décision prenne la forme d'une recommandation n'est pas déterminant (au paragraphe 169), surtout dans la mesure où la jurisprudence reconnaît clairement

decision or order may be reviewed under section 18.1 of the FCA (at paragraph 170).

[112] We are in full agreement with the judge's findings in this regard. The appellant has in no way shown how the judge erred in making such findings. This ground of appeal must therefore be rejected.

VIII. CONCLUSION

[113] For the reasons set out above, the appeal will be dismissed without costs.

qu'une matière autre qu'une décision ou une ordonnance peut être examinée sous l'article 18.1 de la LCF (au paragraphe 170).

[112] Nous souscrivons entièrement aux déterminations du juge à ce sujet. L'appelant n'a aucunement démontré en quoi le juge aurait erré en concluant ainsi. Ce moyen d'appel doit donc être rejeté.

VIII. CONCLUSION

[113] Pour les motifs exposés ci-dessus, l'appel sera rejeté sans frais.