

The Honourable Andrée Ruffo *Appellant*

v.

The Conseil de la magistrature, the Comité d'enquête, the Honourable Huguette St-Louis, the Honourable Roch St-Germain, the Honourable André Bilodeau, the Honourable Pierre Brassard and Paul Laflamme *Respondents*

and

The Honourable Albert Gobeil *Mis en cause*

and

The Attorney General of Quebec *Mis en cause*

and

The Attorney General for Ontario *Intervener*

INDEXED AS: RUFFO v. CONSEIL DE LA MAGISTRATURE

File No.: 23127.

1995: March 23; 1995: December 14.

Present: La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin and Iacobucci JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Constitutional law — Charter of Rights — Fundamental justice — Independent and impartial tribunal — Institutional impartiality — Conseil de la magistrature — Comité d'enquête — Chief Judge of Court of Québec also chairman of Conseil de la magistrature — Whether Chief Judge's authority to file complaint against judge of Court of Québec with Conseil de la magistrature violates principles of judicial impartiality and independence guaranteed by s. 7 of Canadian Charter of Rights and Freedoms — Whether Chief Judge has influence on members of Conseil de la magistrature and Comité

L'honorable Andrée Ruffo *Appelante*

c.

Le Conseil de la magistrature, le Comité d'enquête, l'honorable Huguette St-Louis, l'honorable Roch St-Germain, l'honorable André Bilodeau, l'honorable Pierre Brassard et M^e Paul Laflamme *Intimés*

et

L'honorable Albert Gobeil *Mis en cause*

et

Le procureur général du Québec *Mis en cause*

et

Le procureur général de l'Ontario *Intervenant*

RÉPERTORIÉ: RUFFO c. CONSEIL DE LA MAGISTRATURE

N^o du greffe: 23127.

1995: 23 mars; 1995: 14 décembre.

Présents: Les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin et Iacobucci.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit constitutionnel — Charte des droits — Justice fondamentale — Tribunal indépendant et impartial — Impartialité institutionnelle — Conseil de la magistrature — Comité d'enquête — Juge en chef de la Cour du Québec également président du Conseil de la magistrature — Le pouvoir du juge en chef de déposer une plainte contre un juge de la Cour du Québec devant le Conseil de la magistrature est-il contraire aux principes d'impartialité et d'indépendance judiciaire garantis par l'art. 7 de la Charte canadienne des droits et libertés? — Le juge en chef exerce-t-il sur les membres du Conseil de la magistrature et du comité d'enquête un ascendant susceptible de compromettre leur impartialité? —

d'enquête that might compromise their impartiality — Courts of Justice Act, R.S.Q., c. T-16, ss. 96, 263, 265.

Civil rights — Impartial hearing by independent tribunal — Institutional impartiality — Conseil de la magistrature — Comité d'enquête — Chief Judge of Court of Québec also chairman of Conseil de la magistrature — Whether Chief Judge's authority to file complaint against judge of Court of Québec with Conseil de la magistrature violates principles of judicial impartiality and independence guaranteed by s. 23 of Charter of Human Rights and Freedoms — Courts of Justice Act, R.S.Q., c. T-16, ss. 96, 263, 265.

Administrative law — Bias — Reasonable apprehension of bias — Conseil de la magistrature — Comité d'enquête — Chief Judge of Court of Québec also chairman of Conseil de la magistrature — Chief Judge filing complaint against judge of Court of Québec with Conseil de la magistrature — Vindictive tone in wording of complaint — Proceedings against judge referred to in complaint conducted with diligence — Whether specific circumstances of case might give rise to reasonable apprehension of bias.

Courts — Judges — Judicial ethics — Whether Chief Judge of Court of Québec has authority to file complaint against judge of that court with Conseil de la magistrature — Courts of Justice Act, R.S.Q., c. T-16, ss. 96, 263, 265.

Courts — Judges — Judicial ethics — Duty to act in a reserved manner — Vagueness in constitutional sense — Judicial Code of Ethics, (1982) 114 G.O. II, 1253, s. 8.

The appellant is a judge of the Court of Québec, Youth Division, noted for her many public statements. In 1988, the director general of a social services centre filed a complaint against her with the Conseil de la magistrature (the "Conseil") alleging that she had committed a number of breaches of the *Judicial Code of Ethics*. The Conseil designated one of its members to examine the complaint. After hearing the appellant's and the complainant's versions of the events, he recommended that the Conseil hold an inquiry into the complaint. The Conseil set up a Comité d'enquête. At the conclusion of its inquiry, this Comité concluded that the *Code of Ethics* had been breached and a majority of the members recommended that the Conseil reprimand the appellant. Despite the Conseil's reprimand, the appellant continued her public activities and statements. The Chief Judge of the Court of Québec then laid his own

Loi sur les tribunaux judiciaires, L.R.Q., ch. T-16, art. 96, 263, 265.

Libertés publiques — Audition impartiale par un tribunal indépendant — Impartialité institutionnelle — Conseil de la magistrature — Comité d'enquête — Juge en chef de la Cour du Québec également président du Conseil de la magistrature — Le pouvoir du juge en chef de déposer une plainte contre un juge de la Cour du Québec devant le Conseil de la magistrature est-il contraire aux principes d'impartialité et d'indépendance judiciaire garantis par l'art. 23 de la Charte des droits et libertés de la personne? — Loi sur les tribunaux judiciaires, L.R.Q., ch. T-16, art. 96, 263, 265.

Droit administratif — Partialité — Crainte raisonnable de partialité — Conseil de la magistrature — Comité d'enquête — Juge en chef de la Cour du Québec également président du Conseil de la magistrature — Dépôt par le juge en chef d'une plainte contre un juge de la Cour du Québec devant le Conseil de la magistrature — Libellé de la plainte rédigé sur un ton vindicatif — Procédure contre le juge visé par la plainte menée avec diligence — Les circonstances particulières de l'affaire sont-elles susceptibles de soulever une crainte raisonnable de partialité?

Tribunaux — Juges — Déontologie judiciaire — Le juge en chef de la Cour du Québec a-t-il le pouvoir de déposer une plainte contre un juge de cette cour devant le Conseil de la magistrature? — Loi sur les tribunaux judiciaires, L.R.Q., ch. T-16, art. 96, 263, 265.

Tribunaux — Juges — Déontologie judiciaire — Devoir de réserve — Imprécision au sens constitutionnel — Code de déontologie de la magistrature, (1982) 114 G.O. II, 1648, art. 8.

L'appelante est un juge de la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec qui se démarque par ses nombreuses interventions publiques. En 1988, le directeur général d'un centre des services sociaux dépose une plainte contre elle auprès du Conseil de la magistrature (le «Conseil») lui reprochant plusieurs manquements au *Code de déontologie de la magistrature*. Le Conseil confie l'examen de la plainte à l'un de ses membres qui, après avoir entendu les versions respectives de l'appelante et du plaignant, recommande au Conseil d'enquêter sur la plainte. Le Conseil établit un comité d'enquête. Au terme de son enquête, ce comité conclut qu'il y a eu des manquements au *Code de déontologie* et recommande au Conseil, à la majorité, de réprimander l'appelante. En dépit de la réprimande du Conseil, l'appelante poursuit ses activités et ses interventions publiques. Le juge en chef de la Cour du Québec dépose

complaint against the appellant with the Conseil, in which he alleged that the appellant had acted in a manner inconsistent with the *Code of Ethics*, in particular by breaching her duty to act in a reserved manner and uphold the independence of the judiciary. The Conseil itself ruled on the admissibility of this complaint without hearing the parties and set up a Comité d'enquête made up of five members, including three Court of Québec judges. The Chief Judge did not participate in this session, at the conclusion of which the Conseil called the appellant to a subsequent meeting in order to hear her views on whether she should be suspended for the duration of the inquiry. At that meeting the Conseil denied the appellant's request for an adjournment in order to urge preliminary exceptions asking for the dismissal of the complaint and raising the lack of jurisdiction of the Conseil and the Comité over the case, concluding that it did not have to reconsider jurisdictional issues on which it had already ruled at its meeting on the admissibility of the complaint. The appellant then filed a motion in evocation with the Superior Court, in which she argued that the Conseil and Comité members did not have the necessary impartiality to make a fair and equitable decision concerning her. She further argued that ss. 263 and 265 of the *Courts of Justice Act* ("CJA"), if they are to be interpreted as authorizing the Chief Judge of the Court of Québec to lodge a complaint with the Conseil, violate the rights guaranteed by s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and s. 23 of the *Quebec Charter of Human Rights and Freedoms*. The Superior Court dismissed the motion. The Court of Appeal affirmed this judgment in a majority decision. Before this Court, the appellant made the same arguments. She also argued that s. 8 of the *Code of Ethics*, which provides that judges of the Court of Québec should act in a reserved manner, violates s. 2(b) of the *Canadian Charter* and is void on the ground of vagueness.

Held (Sopinka J. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier, Cory, McLachlin and Iacobucci JJ.: The right to be tried by an independent and impartial tribunal is an integral part of the principles of fundamental justice protected by s. 7 of the *Canadian Charter*, and the constitutional guarantee of an independent and impartial tribunal includes the concept of institutional impartiality. The protection provided by s. 7 is essentially the same as is provided by s. 23 of the *Quebec Charter*. In the present case, ss. 263 and 265 *CJA* do not violate the rights guaranteed by ss. 7 and 23.

alors auprès du Conseil sa propre plainte, dans laquelle il reproche à l'appelante d'adopter des comportements incompatibles avec le *Code de déontologie* et de manquer, notamment, à son devoir de réserve et à son obligation de préserver l'indépendance de la magistrature. Le Conseil statue lui-même sur la recevabilité de cette plainte sans entendre les parties et forme un comité d'enquête composé de cinq membres, dont trois juges de la Cour du Québec. Le juge en chef ne participe pas à cette séance, à l'issue de laquelle le Conseil convoque l'appelante à une rencontre subséquente dans le but de l'entendre sur l'opportunité de la suspendre pendant la durée de l'enquête. Lors de cette rencontre, le Conseil refuse l'ajournement demandé par l'appelante afin de faire valoir des moyens préliminaires soulevant l'irrecevabilité de la plainte de même que l'absence de compétence du Conseil et du comité dans cette affaire, concluant qu'il n'a pas à revenir sur des questions de compétence sur lesquelles il a déjà statué lors de sa réunion portant sur la recevabilité de la plainte. L'appelante dépose alors une requête en évocation devant la Cour supérieure, dans laquelle elle allègue que les membres du Conseil et du comité ne possèdent pas l'impartialité requise pour rendre à son endroit une décision juste et équitable. Elle soumet aussi que les art. 263 et 265 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* («*LTJ*»), s'ils doivent être interprétés comme permettant au juge en chef de la Cour du Québec de porter plainte devant le Conseil, portent atteinte aux droits garantis par l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et l'art. 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec. La Cour supérieure rejette la requête. La Cour d'appel à la majorité confirme ce jugement. Devant notre Cour, l'appelante reprend les mêmes arguments. Elle soumet également que l'art. 8 du *Code de déontologie*, qui consacre le devoir de réserve des juges de la Cour du Québec, est contraire à l'al. 2b) de la *Charte canadienne* et que l'art. 8 est nul pour cause d'imprécision.

Arrêt (le juge Sopinka est dissident): Le pourvoi est rejeté.

Les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier, Cory, McLachlin et Iacobucci: Le droit d'être jugé par un tribunal indépendant et impartial fait partie intégrante des principes de justice fondamentale visés à l'art. 7 de la *Charte canadienne*, et la garantie constitutionnelle du tribunal indépendant et impartial inclut le concept de l'impartialité institutionnelle. Les protections offertes par l'art. 7 sont essentiellement les mêmes que celles offertes par l'art. 23 de la *Charte québécoise*. En l'espèce, les art. 263 et 265 *LTJ* ne portent pas atteinte aux droits garantis par les art. 7 et 23.

Sections 263 and 265 *CJA* authorize the Chief Judge of the Court of Québec to lay a complaint with the Conseil against a judge of his court. Under s. 248(a) *CJA* the Chief Judge is the chairman of the Conseil, and ss. 263 and 265 provide that any person may lodge a complaint with the Conseil, including a member of the Conseil, although a member cannot participate in the examination of the complaint in such a case. The key role given to the Chief Judge in ethical matters under s. 96(3) *CJA* is simply the expression of a reality that is consistent with general practice and gradual developments over time. The supervisory powers of chief judges over ethics are inherent in the exercise of their functions. In view of the Chief Judge's preferred position, the power to lay a complaint for a breach of the *Code of Ethics* is therefore an intrinsic part of his responsibility as Chief Judge.

As regards institutional impartiality, it cannot be concluded from an examination of the powers conferred on the Chief Judge of the Court of Québec by the *CJA* that they might compromise the impartiality of members of the Conseil or the Comité d'enquête in dealing with a complaint lodged by the Chief Judge. These powers are largely administrative in nature and as such are not liable to compromise the impartiality of Conseil or Comité members in dealing with a complaint.

The Conseil is responsible for receiving and examining complaints lodged by any person against a judge for failure to comply with the *Code of Ethics* and, if an inquiry is necessary, it establishes a Comité d'enquête for that purpose consisting of five persons chosen from among its members. Under the *Code of Ethics*, these members must perform this function in an impartial manner. When the inquiry is completed, the Comité submits its recommendations to the Conseil. Proceedings before the Comité are not similar to an adversarial trial. The complainant is not a prosecutor on whom the burden of proof lies. Rather, the Comité's inquiry is intended to be the expression of purely investigative functions and, in light of this, the actual conduct of the case is the responsibility not of the parties but of the Comité itself. The complaint is merely what sets the process in motion. It does not initiate litigation, which means that, where the Conseil decides to conduct an inquiry after examining a complaint lodged by one of its members, the Comité does not thereby become both judge and party: its primary role is to search for the truth. The concept of "party" at a Comité hearing does not change the essence of the institution in question. Where the Chief Judge makes use of the disciplinary process by taking the initiative of laying a complaint,

Les articles 263 et 265 *LTJ* permettent au juge en chef de la Cour du Québec de déposer une plainte devant le Conseil contre un juge de sa cour. Le juge en chef est, en vertu de l'al. 248a) *LTJ*, le président du Conseil, et les art. 263 et 265 prévoient que toute personne peut porter plainte devant le Conseil, y compris un membre du Conseil, auquel cas celui-ci doit s'abstenir de participer à l'examen de la plainte. Le rôle de premier ordre confié au juge en chef en matière de déontologie en vertu du par. 96(3) *LTJ* n'est que l'expression d'une réalité conforme à la pratique générale et aux développements graduels de l'histoire. Les pouvoirs de supervision d'un juge en chef à l'égard de la déontologie sont inhérents à l'exercice de ses fonctions. Vu sa position privilégiée, le pouvoir de porter plainte pour manquement au *Code de déontologie* relève donc intrinsèquement de sa responsabilité de juge en chef.

Au chapitre de l'impartialité institutionnelle, un examen des pouvoirs confiés au juge en chef de la Cour du Québec par la *LTJ* ne permet pas de conclure qu'ils sont susceptibles de compromettre l'impartialité des membres du Conseil ou du comité d'enquête dans le traitement d'une plainte déposée par le juge en chef. Ces pouvoirs sont en grande partie de nature administrative et, dès lors, non susceptibles de compromettre l'impartialité des membres du Conseil ou du comité dans le traitement d'une plainte.

C'est au Conseil qu'il incombe de recevoir et d'examiner une plainte portée par toute personne contre un juge pour un manquement au *Code de déontologie* et, si une enquête est nécessaire, il établit à cette fin un comité d'enquête formé de cinq personnes choisies parmi ses membres. Ces membres doivent, en vertu du *Code de déontologie*, remplir cette fonction d'une manière impartiale. À la clôture de l'enquête, le comité soumet ses recommandations au Conseil. Les procédures qui ont cours devant le comité ne tiennent pas de la nature d'un procès contradictoire. Le plaignant n'est pas une partie poursuivante à qui incombe le fardeau de la preuve. L'enquête du comité se veut plutôt l'expression de fonctions purement investigatrices et, dans cette perspective, la véritable conduite de l'affaire n'est pas du ressort des parties mais bien du comité lui-même. La plainte n'est qu'un mécanisme de déclenchement. Vu l'absence de contentieux, si le Conseil décide de faire enquête après l'examen d'une plainte portée par un de ses membres, le comité ne devient pas de ce fait juge et partie: la fonction première du comité est la recherche de la vérité. Le concept de «partie» à l'audition devant le comité ne change pas l'essence de l'institution en cause. Si le juge en chef se prévaut du processus disciplinaire en prenant l'initiative de porter plainte, il n'y a

there is therefore no reason to think that the Conseil and its Comité do not, in the eyes of a reasonable and well-informed observer, have the impartiality required to carry out their duties. The Chief Judge's authority under the *CJA* is essentially administrative and his moral authority, which is naturally associated with his status and functions, is not restrictive and is part of the context in which all judges perform their duties. This moral authority does not in itself affect the capacity of a judge to decide to the best of his or her knowledge and belief and on the basis of the relevant factors. Finally, the existence of a friendly relationship between the Chief Judge and the members of the Conseil and the Comité d'enquête is not liable to compromise their impartiality. Such an assertion has no legal basis and challenges the dignity and professionalism of the judiciary and its Conseil.

With respect to case-by-case impartiality, a reasonable and well-informed observer would not apprehend in this case that the Conseil was unable to make an impartial decision. The main reason for the Chief Judge's complaint was a general concern with the threat that the appellant's overall conduct represented to judicial institutions and the public's respect for them. The fact that the Chief Judge chose to rely on documents from the same "media monitoring services" agency that had already provided documents to support the first complaint laid against the appellant does not indicate any sort of collusion. There is no reason that the same documents could not be used for separate purposes. The appellant's general conduct was not in issue in the context of the first complaint.

As regards the issue of the Conseil's precipitous conduct, its decision to depart from the usual procedure by not appointing an examiner at the initial stage of examining the complaint cannot be seen as evidence of bias. The purpose of appointing an examiner, which is not mandatory, is solely to assess whether there are grounds for an inquiry. In the present case, such an assessment was made possible not only by the extensive information provided by the Chief Judge in support of his complaint, but also by the fact that most of the information submitted to the Conseil was already in the public domain. Moreover, in this case the duty to act fairly did not mean the appellant had to be given the opportunity to express her views during the initial examination of the complaint, despite the possible consequences of the decision to hold an inquiry concerning her. The appointment of an examiner is the first step in a procedure that

donc pas là matière à croire que le Conseil et son comité, aux yeux d'un observateur raisonnable et bien renseigné, ne posséderont pas l'impartialité nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. L'autorité du juge en chef au sens de la *LTJ* est essentiellement administrative et son autorité morale, associée naturellement à son statut et à ses fonctions, n'est pas contraignante et fait partie du cadre dans lequel tout juge exerce ses fonctions. Cette autorité morale ne touche pas en soi la capacité du juge de décider en son âme et conscience et en fonction des facteurs pertinents. Enfin, l'existence de liens familiaux entre le juge en chef et les membres du Conseil et du comité d'enquête n'est pas susceptible de compromettre leur impartialité. Une telle assertion ne repose sur aucun fondement juridique et met en question la dignité et le professionnalisme de la magistrature et de son Conseil.

Au chapitre de l'impartialité au regard des circonstances particulières de l'affaire, un observateur raisonnable et bien renseigné n'était pas susceptible d'éprouver en l'espèce la crainte que le Conseil soit incapable de rendre une décision dénuée de partialité. Le motif principal de la plainte du juge en chef est une appréhension générale de la menace que représente la conduite globale de l'appelante envers les institutions judiciaires et le respect que leur porte le public. Le fait que le juge en chef ait choisi de s'appuyer sur les documents en provenance de la même agence de «services de rétro-information de presse», qui avait déjà fourni des documents pour étayer la première plainte déposée contre l'appelante, n'indique l'existence d'aucune collusion. Rien ne s'oppose à ce que les mêmes documents soient utilisés à des fins distinctes. La conduite générale de l'appelante n'était pas en cause dans le cadre de la première plainte.

Quant à la question de la précipitation du Conseil à agir, sa décision de s'écarter de la procédure habituelle en ne nommant pas d'examineur au stade initial de l'examen de la plainte ne saurait être perçue comme un indice de partialité. La nomination d'un examineur n'est pas obligatoire et vise uniquement à vérifier s'il y a matière à enquête. Or, dans la présente affaire, cette constatation a été possible grâce non seulement à l'importance des renseignements fournis par le juge en chef au soutien de sa plainte, mais également au fait que les informations soumises à l'attention du Conseil étaient déjà pour la plupart du domaine public. De plus, en l'espèce, le devoir d'agir équitablement ne commandait pas d'offrir à l'appelante l'opportunité de faire connaître son point de vue dès l'examen initial de la plainte, et ce, en dépit des conséquences qui pouvaient résulter de la décision de tenir une enquête à son sujet. La nomination

can itself be described as preliminary, since after the formal inquiry the Conseil and the Comité can of their own initiative only reprimand the judge concerned or recommend that removal proceedings be initiated. Finally, the hearing on the suspension of the appellant did not indicate any precipitous conduct that might give rise to a reasonable apprehension of bias on the part of the Conseil members. The Conseil was already aware of certain facts that could *prima facie* have justified a suspension during the proceedings, and the nature of the complaint put directly in issue the appellant's ability to act with the confidence of the parties and to continue to carry out her duties in a manner consistent with public order. By inviting the appellant within the 30-day period provided for by the *CJA* for beginning the inquiry, the Conseil gave itself enough time to make an informed decision on suspension before the inquiry began.

The complaint's tone and language must be assessed on the basis of the specific nature of the complaint, which focuses on an overall situation involving both a judge's conduct and the public's possible perception thereof. Because of the general nature of the duty to act in a reserved manner, it was necessary for the complainant to specify and explain the relevant aspects that he felt might impair the appellant's ability to perform her duties. Although the complaint resembles an indictment because of its categorical tone, the complainant cannot be criticized for setting out facts and conduct that were the matter to be assessed by the Comité d'enquête. The complaint could have been worded more neutrally, but it cannot be said that it made accusations based on supposed intentions. The Chief Judge's concerns related not to illegitimate intentions but to activities and the public's perception of them. There is accordingly no reason to fear that Comité members would be influenced by the language of the complaint or the particular status of its author. The Chief Judge's position carries with it no, or very little, direct authority and his moral authority would be harmful only if it led the decision maker to adopt opinions it did not share. The Comité is for the most part made up of judicial professionals who are bound by an oath and whose functions essentially require them to be able to decide dispassionately between positions that are opposed and fervently defended.

Since the Comité d'enquête has not yet had an opportunity to hear the merits of the case, it appears premature for this Court to rule on the constitutionality of s. 8

d'un examinateur est la première phase d'une procédure que l'on peut elle-même qualifier de préliminaire puisque le Conseil et le comité, au terme de l'enquête formelle, ne peuvent de leur propre chef que formuler une réprimande ou recommander que soient engagées des procédures de destitution. Enfin, l'audition sur la suspension de l'appelante ne dénote pas une précipitation susceptible de soulever quelque crainte raisonnable de partialité de la part des membres du Conseil. Le Conseil était déjà au courant de certains faits qui auraient pu, *prima facie*, donner ouverture à une suspension pendant l'instance, et la nature de la plainte met directement en cause la capacité de l'appelante d'agir avec la confiance des parties et de continuer à exercer sa charge d'une façon conforme à l'ordre public. En convoquant l'appelante dans le délai de 30 jours prescrit par la *LTJ* pour le début de l'enquête, le Conseil s'est donné une marge suffisante pour prendre une décision éclairée relativement à la suspension avant l'ouverture de l'enquête.

Quant au ton et au langage de la plainte, ils doivent s'apprécier en fonction de la nature particulière de la plainte, laquelle s'attache à une situation globale comportant, d'une part, la conduite d'un juge et, d'autre part, la perception que peuvent en dégager les membres du public. Vu la généralité du devoir de réserve, il était nécessaire que le plaignant précise et explique les aspects pertinents qu'il concevait comme susceptibles de porter atteinte à l'aptitude de l'appelante de remplir ses fonctions. Bien qu'en raison du ton catégorique de la plainte, elle dégage l'allure d'un réquisitoire, on ne peut reprocher au plaignant d'avoir exposé des faits et des comportements qui constituaient la matière à soumettre à l'appréciation du comité d'enquête. La plainte aurait pu être rédigée d'une façon plus neutre, mais on ne peut la qualifier de procès d'intention. Les inquiétudes du juge en chef portent non pas sur des intentions non légitimes, mais plutôt sur des activités et sur la perception qui s'en dégage au sein du public. Il n'y a donc pas lieu de craindre que les membres du comité soient influencés par le langage de la plainte ou par le statut particulier de son auteur. La position du juge en chef est caractérisée par une autorité directe absente ou très minime, et son autorité morale ne serait malsaine que si elle faisait adopter des opinions que ne partage pas le décideur. Quant au comité, il est composé, en majeure partie, de professionnels de la justice, liés par un serment et dont les fonctions requièrent essentiellement le pouvoir de trancher sereinement entre des thèses opposées et à priori défendues.

Puisque le comité d'enquête n'a pas encore eu l'occasion d'entendre l'affaire au fond, il apparaît prématuré que la Cour se prononce sur la constitutionnalité de

of the *Code of Ethics*, which establishes the duty of judges appointed under the *CJA* to act in a reserved manner, under s. 2(b) of the Canadian *Charter* in a context in which no evidence has been adduced and no light can be shed on the issue by lower court judgments. There is no reason, however, to find that the duty to act in a reserved manner is void on the ground of vagueness. More precision cannot be required of ethical rules than their subject matter allows. The general nature of the duty to act in a reserved manner as it is worded does not, as far as substance is concerned, mean that an area of risk is not sufficiently delineated or that there is no adequate basis for legal debate.

Per Sopinka J. (dissenting): For the reasons given by Gonthier J., ss. 263 and 265 *CJA* do not violate the principles of judicial impartiality and independence guaranteed by s. 7 of the Canadian *Charter*. It is also premature for the Court to rule at this stage on the constitutionality of s. 8 of the *Code of Ethics*. Although this section is not void for vagueness, it is open to very broad interpretation. Before determining whether it imposes an unreasonable limitation on freedom of expression, it would be preferable to know how it will be interpreted by the Conseil or the Comité d'enquête.

Under the *CJA*, the Conseil receives and deals with complaints made against judges. Although the legislative framework does not violate the principle of judicial independence and in this sense has no inherent bias, the situation is one which approaches the threshold of tolerance. An appearance of bias may result in some circumstances even though the process followed is consistent with the statutory rules. The Chief Judge's power to file a complaint places the Conseil and the Comité d'enquête close to the edge of the fine line that separates impartiality and partiality.

When the Chief Judge's complaint in this case is analysed in a general context, a number of factors, including the tone and language of the complaint, when taken together raise a reasonable apprehension of bias. The chairman of the Conseil for the second complaint was the dissenting member of the Comité d'enquête formed to examine the first complaint, who had recommended that removal proceedings be initiated. A significant part of the Chief Judge's complaint referred to the appellant's disregard of this Comité's decision recommending that she be reprimanded: all the members of the Comité d'enquête set up to hear the second complaint were members of the Conseil which approved this decision. A majority of this new Comité was also made up of judges of the Court of Québec. Although the

l'art. 8 du *Code de déontologie*, qui consacre le devoir de réserve des juges nommés en vertu de la *L TJ*, au regard de l'al. 2b) de la *Charte* canadienne, dans un contexte où aucune preuve n'a été présentée et où il est impossible de bénéficier de l'éclairage des décisions des instances inférieures. Il n'y a pas lieu, toutefois, d'invalider le devoir de réserve pour cause d'imprécision. On ne peut exiger plus de précision à l'endroit de la règle de déontologie que celle à laquelle la matière se prête. La généralité du devoir de réserve dans sa formulation n'empêche pas, quant au fond, la délimitation suffisante d'une sphère de risque et la constitution d'un fondement adéquat pour alimenter un débat judiciaire.

Le juge Sopinka (dissident): Pour les motifs exposés par le juge Gonthier, les art. 263 et 265 *L TJ* ne portent pas atteinte aux principes d'impartialité et d'indépendance judiciaire garantis par l'art. 7 de la *Charte* canadienne. Il est également prématuré pour la Cour de se prononcer à ce stade sur la constitutionnalité de l'art. 8 du *Code de déontologie*. Bien que cet article ne soit pas nul pour cause d'imprécision, il est susceptible d'interprétation très large. Avant de déterminer s'il impose une restriction déraisonnable à la liberté d'expression, il est préférable de connaître l'interprétation que lui donnera le Conseil ou le comité d'enquête.

En vertu de la *L TJ*, le Conseil reçoit et traite des plaintes portées contre des juges. Bien que le cadre législatif ne viole pas le principe de l'indépendance judiciaire et qu'il comporte, dans ce sens, une impartialité inhérente, il s'agit toutefois d'une situation qui frise le seuil de tolérance. Dans certaines circonstances, même si le processus suivi est conforme aux règles législatives, il peut y avoir apparence de partialité. Le pouvoir du juge en chef de porter plainte place le Conseil et le comité d'enquête près de la ligne de démarcation qui sépare la partialité de l'impartialité.

En l'espèce, lorsque la plainte du juge en chef est analysée dans un contexte global, l'accumulation de nombreux éléments, dont le ton et la teneur de la plainte, soulève une crainte raisonnable de partialité. La personne qui préside le Conseil relativement à la deuxième plainte est le membre dissident du comité d'enquête formé pour examiner la première plainte qui avait recommandé des procédures de destitution. Une partie importante de la plainte du juge en chef concerne le mépris exprimé par l'appelante envers la décision de ce comité de recommander une réprimande; or tous les membres du comité d'enquête constitué pour entendre la deuxième plainte sont des membres du Conseil qui a entériné cette décision. Ce nouveau comité est également composé majoritairement de juges de la Cour du

Comité d'enquête agreed to appoint counsel to handle the presentation of evidence against the appellant, this placed the parties in a rather unusual situation where the opponent of the person defending herself against the complaint was the tribunal's counsel. Moreover, the proceedings which followed the filing of the second complaint indicate unwarranted haste. Whether or not the stage of preliminary examination of a complaint is mandatory, the Conseil's decision to bypass it gives the impression that it dealt with the Chief Judge's complaint as evidence and not merely as an allegation. At the hearing to determine whether the appellant should be suspended during the inquiry, the Conseil refused to hear her on such a serious matter as the jurisdiction of the Conseil and Comité on the ground that it had already ruled on this matter *ex parte* and *proprio motu* at the meeting of the Conseil at which it had ruled on the admissibility of the complaint. The 30-day period set out in the *CJA* for beginning the inquiry cannot explain this precipitous conduct, since this period relates simply to the calling of the parties and not the presentation of evidence. Finally, the Chief Judge's complaint is more in the nature of a judgment. It contains both opinions and conclusions expressed with considerable vehemence. The Comité's proceedings are not primarily in the nature of an inquiry, since it may make an official reprimand and may even recommend that removal proceedings be instituted. In short, although the members of the Comité harboured no prejudices against the appellant, when all the circumstances surrounding this matter are considered a well-informed person would have a reasonable apprehension of bias.

Cases Cited

By Gonthier J.

Referred to: *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board*, [1978] 1 S.C.R. 369; *R. v. Beauregard*, [1986] 2 S.C.R. 56; *Pearlman v. Manitoba Law Society Judicial Committee*, [1991] 2 S.C.R. 869; *R. v. Généreux*, [1992] 1 S.C.R. 259; *Valente v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673; *MacKeigan v. Hickman*, [1989] 2 S.C.R. 796; *R. v. Lippé*, [1991] 2 S.C.R. 114; *R. v. Bain*, [1992] 1 S.C.R. 91; *Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 S.C.R. 623; *Idziak v. Canada (Minister of Justice)*, [1992] 3 S.C.R. 631; *Irvine v. Canada (Restrictive Trade Practices Commission)*, [1987] 1 S.C.R. 181; Eur. Court H. R., *Le Compte, Van Leuven and De Meyere* judgment of 23 June 1981, Series A No. 43; Eur. Court H. R., *Albert and Le*

Québec. Bien que le comité d'enquête ait accepté de nommer un procureur chargé de présenter la preuve contre l'appelante, on se retrouve dans une situation insolite où l'adversaire de la personne visée par la plainte est le procureur du tribunal. En outre, les procédures qui ont suivi le dépôt de la deuxième plainte démontrent une précipitation à agir injustifiée. Peu importe que l'étape de l'examen préliminaire d'une plainte soit obligatoire ou non, la décision du Conseil de la contourner donne l'impression qu'il a traité la plainte du juge en chef comme une preuve et non pas comme une simple allégation. Lors de l'audition visant à déterminer si l'appelante devrait être suspendue durant l'enquête, le Conseil a refusé de l'entendre sur une question aussi sérieuse que celle de la compétence du Conseil et du comité parce qu'il s'était déjà prononcé sur cette question *ex parte* et *proprio motu*, lors de la réunion du Conseil au cours de laquelle il a statué sur la recevabilité de la plainte. Le délai de 30 jours prescrit par la *LTJ* pour commencer l'enquête ne peut expliquer cette précipitation à agir puisque ce délai ne vise que la convocation des parties et non la présentation de la preuve. Enfin, la plainte du juge en chef tient plutôt de la nature d'un jugement. Elle contient à la fois des opinions et des conclusions exprimées sans aucune retenue. Les procédures du comité ne tiennent pas principalement de la nature d'une enquête puisqu'il peut formuler une réprimande officielle et même recommander l'engagement de procédures de destitution. En somme, bien que les membres du comité n'aient pas de préjugés à l'endroit de l'appelante, lorsque l'on tient compte de toutes les circonstances de l'affaire, une personne bien renseignée éprouverait en l'espèce une crainte raisonnable de partialité.

Jurisprudence

Citée par le juge Gonthier

Arrêts mentionnés: *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369; *R. c. Beauregard*, [1986] 2 R.C.S. 56; *Pearlman c. Comité judiciaire de la Société du Barreau du Manitoba*, [1991] 2 R.C.S. 869; *R. c. Généreux*, [1992] 1 R.C.S. 259; *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673; *MacKeigan c. Hickman*, [1989] 2 R.C.S. 796; *R. c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114; *R. c. Bain*, [1992] 1 R.C.S. 91; *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623; *Idziak c. Canada (Ministre de la Justice)*, [1992] 3 R.C.S. 631; *Irvine c. Canada (Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1987] 1 R.C.S. 181; Cour eur. D. H., arrêt *Le Compte, Van Leuven et De Meyere* du 23 juin 1981, série A n° 43; Cour eur. D. H.,

Compte judgment of 10 February 1983, Series A No. 58; *IWA v. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 282; *Mackay v. Manitoba*, [1989] 2 S.C.R. 357; *Danson v. Ontario (Attorney General)*, [1990] 2 S.C.R. 1086; *Hy and Zel's Inc. v. Ontario (Attorney General)*, [1993] 3 S.C.R. 675; *Ruffo v. Conseil de la magistrature*, [1989] R.J.Q. 2432 (Sup. Ct.), aff'd (1992), 98 D.L.R. (4th) 202 (Que. C.A.); *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 S.C.R. 606; *Ontario v. Canadian Pacific Ltd.*, [1995] 2 S.C.R. 1031.

By Sopinka J. (dissenting)

MacDonald Estate v. Martin, [1990] 3 S.C.R. 1235; *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board*, [1978] 1 S.C.R. 369.

Statutes and Regulations Cited

An Act to amend the Courts of Justice Act, S.Q. 1945, c. 18, s. 6.
An Act to amend the Courts of Justice Act and other legislation to establish the Court of Québec, S.Q. 1988, c. 21, s. 30.
An Act to amend the Courts of Justice Act and the Code of Civil Procedure and to establish the Conseil de la magistrature, S.Q. 1978, c. 19, s. 6.
An Act to amend the Revised Statutes, 1909, respecting district magistrates, S.Q. 1922, c. 64, s. 1.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, preamble, ss. 1, 2(b), 7, 11(d).
Charter of Human Rights and Freedoms, R.S.Q., c. C-12, s. 23 [am. 1982, c. 17, s. 42; am. 1993, c. 30, s. 17].
Code of Civil Procedure, R.S.Q., c. C-25, s. 234 [am. 1992, c. 57, s. 246].
Constitution Act, 1867, preamble.
Courts of Justice Act, R.S.O. 1990, c. C.43 [am. 1994, c. 12, s. 16], ss. 49(2)(b), (21), 51.3, 51.4(1), 51.6(6).
Courts of Justice Act, R.S.Q. 1925, c. 145, ss. 221, 269.
Courts of Justice Act, R.S.Q. 1941, c. 15, ss. 221, 269.
Courts of Justice Act, R.S.Q. 1964, c. 20, ss. 75 [sub. 1978, c. 19, s. 6], 76, 118 [am. 1965, c. 17, s. 2; am. 1974, c. 11, s. 32], 119.
Courts of Justice Act, R.S.Q., c. T-16 [am. 1988, c. 21], ss. 86, 89, 90, 92, 93, 95, 96, 100, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 115, 116, 121, 130, 131 [am. 1989, c. 45,

arrêt Albert et Le Compte du 10 février 1983, série A n° 58; *SITBA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282; *Mackay c. Manitoba*, [1989] 2 R.C.S. 357; *Danson c. Ontario (Procureur général)*, [1990] 2 R.C.S. 1086; *Hy and Zel's Inc. c. Ontario (Procureur général)*, [1993] 3 R.C.S. 675; *Ruffo c. Conseil de la magistrature*, [1989] R.J.Q. 2432 (C.S.), conf. par (1992), 10 Admin. L.R. (2d) 291 (C.A. Qué.); *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606; *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031.

Citée par le juge Sopinka (dissident)

Succession MacDonald c. Martin, [1990] 3 R.C.S. 1235; *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, préambule, art. 1, 2b), 7, 11d).
Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., ch. C-12, art. 23 [mod. 1982, ch. 17, art. 42; mod. 1993, ch. 30, art. 17].
Code de déontologie de la magistrature, (1982) 114 G.O. II, 1648 [R.R.Q., 1981, 1271 (suppl.)], art. 5, 7, 8, 10.
Code de procédure civile, L.R.Q., ch. C-25, art. 234 [mod. 1992, ch. 57, art. 246].
Judges of the Provincial Court Act, R.S.N.S. 1989, ch. 238, art. 15 [mod. 1992, ch. 16, art. 27].
Loi amendant les Statuts refondus de 1909, relativement aux magistrats de district, S.Q. 1922, ch. 64, art. 1.
Loi constitutionnelle de 1867, préambule.
Loi des tribunaux judiciaires, S.R.Q. 1925, ch. 145, art. 221, 269.
Loi des tribunaux judiciaires, S.R.Q. 1941, ch. 15, art. 221, 269.
Loi des tribunaux judiciaires, S.R.Q. 1964, ch. 20, art. 75 [rempl. 1978, ch. 19, art. 6], 76, 118 [mod. 1965, ch. 17, art. 2; mod. 1974, ch. 11, art. 32], 119.
Loi modifiant la Loi des tribunaux judiciaires et le Code de procédure civile et instituant le Conseil de la magistrature, L.Q. 1978, ch. 19, art. 6.
Loi modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires et d'autres dispositions législatives en vue d'instituer la Cour du Québec, L.Q. 1988, ch. 21, art. 30.

- s. 5], 132, 134, 248, 256, 262, 263, 265, 266, 267, 268, 269, 271, 272, 273, 275, 276, 277, 279 [am. 1988, c. 74, s. 9], 281.
- Courts of Justice Act*, R.S.Q. 1977, c. T-16, ss. 85, 127, 133.
- Judges of the Provincial Court Act*, R.S.N.S. 1989, c. 238, s. 15 [am. 1992, c. 16, s. 27].
- Judicial Code of Ethics*, (1982) 114 G.O. II, 1253 [R.R.Q., 1981, 1271 (Supp.)], ss. 5, 7, 8, 10.
- Provincial Court Act*, 1978, S.S. 1978, c. 42, s. 17 [am. 1983, c. 11, s. 66(8)].
- Provincial Court Act*, 1991, S.N. 1991, c. 15, ss. 8, 16(3).
- Provincial Court Act*, R.S.B.C. 1979, c. 341, ss. 6.1 [ad. 1981, c. 26, s. 4; am. 1989, c. 30, s. 41], 15(4) [rep. & sub. 1981, c. 26, s. 12; am. 1989, c. 30, s. 41], (5) [rep. & sub. 1981, c. 26, s. 12], 18(4) [*idem*].
- Provincial Court Act*, R.S.M. 1987, c. C275, ss. 8.1 [ad. 1989-90, c. 34, s. 4; am. 1994, c. 14, s. 4], 32(9) [en. 1994, c. 14, s. 6], 36(1) [*idem*], 37(13) [*idem*].
- Provincial Court Act*, R.S.N.B. 1973, c. P-21 [am. 1987, c. 45, s. 8], ss. 6.6(3), 6.8(1), 6.9(1)(b), 6.10(4).
- Provincial Court Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. P-25, s. 10(1) [rep. & sub. 1995, c. 32, s. 10(b)].
- Provincial Court Judges Act*, S.A. 1981, c. P-20.1, s. 9. R.S.Q. 1909, ss. 3263, 3291a [en. 1922, c. 64, s.1], 3292 [sub. *idem*].
- Territorial Court Act*, R.S.N.W.T. 1988, c. T-2, s. 5(4).
- Territorial Court Act*, R.S.Y. 1986, c. 169, s. 20.
- Loi modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires*, S.Q. 1945, ch. 18, art. 6.
- Loi sur la Cour provinciale*, L.R.M. 1987, ch. C275, art. 8.1 [aj. 1989-90, ch. 34, art. 4; mod. 1994, ch. 14, art. 4], 32(9) [ad. 1994, ch. 14, art. 6], 36(1) [*idem*], 37(13) [*idem*].
- Loi sur la Cour provinciale*, L.R.N.-B. 1973, ch. P-21 [mod. 1987, ch. 45, art. 8], art. 6.6(3), 6.8(1), 6.9(1)b), 6.10(4).
- Loi sur la Cour territoriale*, L.R.T.N.-O. 1988, ch. T-2, art. 5(4).
- Loi sur la Cour territoriale*, L.R.Y. 1986, ch. 169, art. 20.
- Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.O. 1990, ch. C.43 [mod. 1994, ch. 12, art. 16], art. 49(2)(b), (21), 51.3, 51.4(1), 51.6(6).
- Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.Q., ch. T-16 [mod. 1988, ch. 21], art. 86, 89, 90, 92, 93, 95, 96, 100, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 115, 116, 121, 130, 131 [mod. 1989, ch. 45, art. 5], 132, 134, 248, 256, 262, 263, 265, 266, 267, 268, 269, 271, 272, 273, 275, 276, 277, 279 [mod. 1988, ch. 74, art. 9], 281.
- Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.Q. 1977, ch. T-16, art. 85, 127, 133.
- Provincial Court Act*, 1978, S.S. 1978, ch. 42, art. 17 [mod. 1983, ch. 11, art. 66(8)].
- Provincial Court Act*, 1991, S.N. 1991, ch. 15, art. 8, 16(3).
- Provincial Court Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 341, art. 6.1 [aj. 1981, ch. 26, art. 4; mod. 1989, ch. 30, art. 41], 15(4) [abr. & rempl. 1981, ch. 26, art. 12; mod. 1989, ch. 30, art. 41], (5) [abr. & rempl. 1981, ch. 26, art. 12], 18(4) [*idem*].
- Provincial Court Act*, R.S.P.E.I. 1988, ch. P-25, art. 10(1) [abr. & rempl. 1995, ch. 32, art. 10(b)].
- Provincial Court Judges Act*, S.A. 1981, ch. P-20.1, art. 9. S.R.Q. 1909, art. 3263, 3291a [ad. 1922, ch. 64, art. 1], 3292 [rempl. *idem*].

Authors Cited

- American Bar Association. "Model Rules for Judicial Disciplinary Enforcement", August 1994.
- Canadian Institute for the Administration of Justice. International Centre for Criminology, Université de Montréal. *Compendium of Information on the Status and Role of the Chief Justice in Canada*, 1981.
- Canadian Judicial Council. *Commentaries on Judicial Conduct*. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1991.

Doctrine citée

- American Bar Association. «Model Rules for Judicial Disciplinary Enforcement», August 1994.
- Conseil canadien de la magistrature. *Propos sur la conduite des juges*. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1991.
- Déclaration universelle sur l'indépendance de la justice*, adoptée à la Première conférence mondiale sur l'indépendance de la justice, Montréal, 10 juin 1983. Dans Shimon Shetreet et Jules Deschênes, dir., *Judi-*

- Dion, Léon. "Plus de démocratie pour les juges" (1981), 41 *R. du B.* 199.
- Felsky, Martin. "The Berger Affair and the Independence of the Judiciary" (1984), 42(1) *U.T. Fac. L. Rev.* 118.
- Geyh, Charles Gardner. "Means Of Judicial Discipline Other Than Those Prescribed By The Judicial Discipline Statute, 28 U.S.C. Section 372(c)". In *Research Papers of the National Commission on Judicial Discipline and Removal*, vol. 1. Washington: U.S.G.P.O., 1993, 713.
- Glenn, H. Patrick. "La responsabilité des juges" (1983), 28 *McGill L.J.* 228.
- Glenn, H. Patrick. "Professional Structures and Professional Ethics" (1990), 35 *McGill L.J.* 424.
- Lambert, Pierre. "Les droits relatifs à l'administration de la justice disciplinaire dans la jurisprudence des organes de la Convention européenne des droits de l'homme", (1995) *Rev. trim. dr. h.* 161.
- Lubet, Steven. *Beyond Reproach: Ethical Restrictions on the Extrajudicial Activities of State and Federal Judges*. Chicago: American Judicature Society, 1984.
- MacKay, A. Wayne. "Judicial Free Speech and Accountability: Should Judges Be Seen but Not Heard?" (1993), 3 *N.J.C.L.* 159.
- McCormick, Peter. "Judicial Councils for Provincial Judges in Canada" (1986), 6 *Windsor Y.B. Access Just.* 160.
- Ouellette, Yves. "L'imprécision des codes de déontologie professionnelle" (1977), 37 *R. du B.* 669.
- Pelland, Léo. "Aperçu historique de notre organisation judiciaire depuis 1760" (1933-1934), 12 *R. du D.* 14.
- Thomas, James Burrows. *Judicial Ethics in Australia*. North Ryde, N.S.W.: Law Book Co., 1988.
- United Nations. *Basic Principles on the Independence of the Judiciary*. Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders held in Milan in 1985. New York: United Nations Department of Public Information, 1988.
- Universal Declaration on the Independence of Justice*, adopted at the First World Conference on the Independence of Justice, Montreal, June 10, 1983. In Shimon Shetreet and Jules Deschênes, eds., *Judicial Independence: The Contemporary Debate*. Dordrecht, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1985.
- Webber, Jeremy. "The Limits to Judges' Free Speech: A Comment on the Report of the Committee of Investigation into the Conduct of the Hon. Mr. Justice Berger" (1984), 29 *McGill L.J.* 369.
- cial Independence: The Contemporary Debate*. Dordrecht, Pays-Bas: Martinus Nijhoff Publishers, 1985.
- Dion, Léon. «Plus de démocratie pour les juges» (1981), 41 *R. du B.* 199.
- Felsky, Martin. «The Berger Affair and the Independence of the Judiciary» (1984), 42(1) *U.T. Fac. L. Rev.* 118.
- Geyh, Charles Gardner. «Means Of Judicial Discipline Other Than Those Prescribed By The Judicial Discipline Statute, 28 U.S.C. Section 372(c)». In *Research Papers on the National Commission on Judicial Discipline and Removal*, vol. 1. Washington: U.S.G.P.O., 1993, 713.
- Glenn, H. Patrick. «La responsabilité des juges» (1983), 28 *R.D. McGill* 228.
- Glenn, H. Patrick. «Professional Structures and Professional Ethics» (1990), 35 *R.D. McGill* 424.
- Institut canadien d'administration de la justice. Centre international de criminologie, Université de Montréal. *Recueil d'information sur le statut et le rôle du juge en chef au Canada*, 1981.
- Lambert, Pierre. «Les droits relatifs à l'administration de la justice disciplinaire dans la jurisprudence des organes de la Convention européenne des droits de l'homme», (1995) *Rev. trim. dr. h.* 161.
- Lubet, Steven. *Beyond Reproach: Ethical Restrictions on the Extrajudicial Activities of State and Federal Judges*. Chicago: American Judicature Society, 1984.
- MacKay, A. Wayne. «Judicial Free Speech and Accountability: Should Judges Be Seen but Not Heard?» (1993), 3 *N.J.C.L.* 159.
- McCormick, Peter. «Judicial Councils for Provincial Judges in Canada» (1986), 6 *Windsor Y.B. Access Just.* 160.
- Nations Unies. *Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature*. Septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants tenu à Milan en 1985. New York: Département de l'information de l'Organisation des Nations Unies, 1988.
- Ouellette, Yves. «L'imprécision des codes de déontologie professionnelle» (1977), 37 *R. du B.* 669.
- Pelland, Léo. «Aperçu historique de notre organisation judiciaire depuis 1760» (1933-1934), 12 *R. du D.* 14.
- Thomas, James Burrows. *Judicial Ethics in Australia*. North Ryde, N.S.W.: Law Book Co., 1988.
- Webber, Jeremy. «The Limits to Judges' Free Speech: A Comment on the Report of the Committee of Investigation into the Conduct of the Hon. Mr. Justice Berger» (1984), 29 *R.D. McGill* 369.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal, [1992] R.J.Q. 1796, 98 D.L.R. (4th) 176, 48 Q.A.C. 209, 10 Admin. L.R. (2d) 296, affirming a judgment of the Superior Court, [1991] R.J.Q. 2206, dismissing the appellant's motion in evocation. Appeal dismissed, Sopinka J. dissenting.

Michel Robert, Q.C., and David Platts, for the appellant.

Pierre J. Dalphond and Carole Tremblay, for the respondents.

François Aquin, for the mis en cause the Honourable Albert Gobeil.

Jean-Yves Bernard and Marise Visocchi, for the mis en cause the Attorney General of Quebec.

Peter Landmann, for the intervener.

English version of the judgment of La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier, Cory, McLachlin and Iacobucci JJ. delivered by

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1992] R.J.Q. 1796, 98 D.L.R. (4th) 176, 48 Q.A.C. 209, 10 Admin. L.R. (2d) 296, qui a confirmé un jugement de la Cour supérieure, [1991] R.J.Q. 2206, qui avait rejeté la requête en évocation présentée par l'appelante. Pourvoi rejeté, le juge Sopinka est dissident.

Michel Robert, c.r., et David Platts, pour l'appelante.

Pierre J. Dalphond et Carole Tremblay, pour les intimés.

François Aquin, pour le mis en cause l'honorable Albert Gobeil.

Jean-Yves Bernard et Marise Visocchi, pour le mis en cause le procureur général du Québec.

Peter Landmann, pour l'intervenant.

Le jugement des juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier, Cory, McLachlin et Iacobucci a été rendu par

LE JUGE GONTHIER — Le présent pourvoi commande un examen de la procédure disciplinaire réservée aux juges de nomination provinciale et mise en place par la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.Q., ch. T-16 («*LTJ*»). Deux questions principales se posent devant notre Cour: (1) Quelle est la validité constitutionnelle des art. 263 et 265 *LTJ* au regard des principes d'impartialité et d'indépendance judiciaire? (2) L'article 8 du *Code de déontologie de la magistrature*, décret 643-82, (1982) 114 G.O. II, 1648 (le «*Code de déontologie*»), consacrant le devoir de réserve des juges, est-il nul pour cause d'imprécision?

¹ GONTHIER J. — This appeal calls for an examination of the disciplinary procedure for provincially appointed judges instituted by the *Courts of Justice Act*, R.S.Q., c. T-16 («*CJA*»). Two main issues are before this Court: (1) What is the constitutional validity of ss. 263 and 265 *CJA* in light of the principles of judicial impartiality and independence? (2) Is s. 8 of the *Judicial Code of Ethics*, O.C. 643-82, (1982) 114 G.O. II, 1253 (the «*Code of Ethics*»), which provides that judges should act in a reserved manner, void on the ground of vagueness?

I — Facts

² The appellant is a judge of the Court of Québec, Youth Division. For a number of years now, Judge Ruffo has been noted for her many public statements and her active involvement on all fronts in ensuring that children have adequate resources.

I — Les faits

L'appelante est juge à la Cour du Québec, Chambre de la jeunesse. Depuis plusieurs années déjà, Madame le juge Ruffo se démarque par ses interventions publiques nombreuses et son implication active à tous égards pour que des ressources adéquates soient prodiguées aux enfants. Elle fait montre, en effet, d'un dévouement sans borne pour

She displays unlimited devotion to a cause that everyone agrees is eminently worthy.

Strictly speaking, the appeal under consideration relates only to a complaint about Judge Ruffo filed with the Conseil de la magistrature (the "Conseil") on October 5, 1990 by the Honourable Albert Gobeil, Chief Judge of the Court of Québec and chairman of the Conseil *ex officio*. A brief outline of the events preceding and following this complaint is nevertheless necessary to understand the entire debate properly.

On June 28, 1988, the director general of the Centre des services sociaux Laurentides-Lanaudière ("CSSLL"), Miville Lapointe, filed an initial complaint against the appellant with the Conseil alleging that she had committed a number of breaches of the *Code of Ethics*. At the same time, Robert Dupont, the CSSLL's director of youth protection, served on the appellant a motion for general recusation with respect to all the cases in which he was involved. Given this state of affairs, the appellant and Chief Judge Gobeil met on July 4, 1988 and agreed that she would not sit until the complaint had been dealt with.

On July 11, 1988, the Conseil designated Judge André Desjardins to examine the complaint. He heard the appellant's and the complainant's versions of the events and, in a report submitted to the Conseil a month later, recommended that an inquiry be held into certain aspects of the complaint. On August 11, 1988, the Conseil set up a Comité d'enquête (the "Comité") composed of five persons chosen from among its members to conduct an inquiry into ten of the fifty-eight breaches alleged against the appellant by Mr. Lapointe.

On December 20, 1988, the first day of the inquiry, the appellant made preliminary objections concerning the jurisdiction and composition of the Conseil and the Comité as well as the procedure followed in examining the complaint. These objections were dismissed on January 30, 1989. A motion in evocation was made respecting the Comité's decision to Philippon J. of the Superior

une cause dont le caractère éminemment louable rallie l'unanimité.

Au sens strict, le pourvoi sous étude ne porte que sur une plainte déposée à son endroit le 5 octobre 1990 devant le Conseil de la magistrature (le «Conseil»), par le juge en chef de la Cour du Québec et président d'office du Conseil, l'honorable Albert Gobeil. Une chronologie serrée des événements antérieurs et postérieurs à cette démarche s'avère néanmoins nécessaire afin de bien cerner l'ensemble du débat.

Le 28 juin 1988, le directeur général du Centre des services sociaux Laurentides-Lanaudière («CSSLL»), M. Miville Lapointe, dépose une première plainte auprès du Conseil à l'endroit de l'appelante, lui reprochant plusieurs manquements au *Code de déontologie*. Parallèlement, M. Robert Dupont, directeur de la protection de la jeunesse du CSSLL, signifie à l'appelante une requête en récusation générale à l'égard de tous les dossiers dans lesquels il est impliqué. Devant cet état de choses, au terme d'une rencontre tenue le 4 juillet 1988, l'appelante et le juge en chef Gobeil conviennent que celle-ci s'abstiendra de siéger jusqu'à ce qu'il soit disposé de la plainte.

Le 11 juillet 1988, le Conseil confie l'examen de la plainte au juge André Desjardins, lequel entend les versions respectives de l'appelante et du plaignant. Dans un rapport remis au Conseil un mois plus tard, le juge Desjardins recommande que certains éléments de la plainte fassent l'objet d'une enquête. Le 11 août 1988, le Conseil établit un comité d'enquête (le «Comité») formé de cinq personnes choisies parmi ses membres, pour que soit menée une enquête sur dix des cinquante-huit manquements reprochés à l'appelante par M. Lapointe.

Le 20 décembre 1988, première journée d'enquête, l'appelante présente des objections préliminaires relatives à la juridiction et à la composition du Conseil et du Comité, de même qu'à la procédure suivie au stade de l'examen de la plainte. Ces objections sont rejetées le 30 janvier 1989. La décision du Comité fait l'objet d'une requête en évocation devant le juge Philippon de la Cour

Court, who on August 14, 1989 dismissed all the grounds raised by the appellant: [1989] R.J.Q. 2432. The appellant appealed this judgment, although she did not ask the Quebec Court of Appeal for a stay order. In the meantime, in a long letter dated March 21, 1989, Chief Judge Gobeil asked the appellant to make no further public statements and, in particular, to refrain from making any comments about the Youth Division's mandate, her conception of her role as a judge of that court and the situation with respect to resources available for children. This request by the Chief Judge did not deter Judge Ruffo, who said she was determined to continue her activities.

7 At the conclusion of its inquiry, the Comité concluded in a report submitted to the Conseil on September 19, 1990 that four of the breaches alleged by Mr. Lapointe had occurred. Three of the four Comité members who heard the case felt that a reprimand was a sufficient sanction in the circumstances. In a minority report, the Honourable Yvon Mercier, Senior Associate Chief Judge of the Court of Québec and the chairman of the Comité, stated that the appellant's conduct required that removal proceedings be instituted against her. That same day, the Conseil accordingly reprimanded the appellant in keeping with the Comité's recommendation. The appellant spoke out publicly as soon as the Comité's report was submitted, commented at length on the results and indicated that she fully intended to continue behaving in the same manner despite being reprimanded.

8 It was in this context that Chief Judge Gobeil laid his own complaint against the appellant with the Conseil on October 5, 1990. It is a highly detailed document, supported by numerous exhibits, in which the Chief Judge alleges that the appellant acted in a manner inconsistent with the *Code of Ethics*, in particular by breaching her duty to act in a reserved manner and uphold the independence of the judiciary.

9 On October 17, 1990 the Conseil ruled on the admissibility of the complaint and set up a Comité

supérieure qui, le 14 août 1989, rejette la totalité des moyens soulevés par l'appelante: [1989] R.J.Q. 2432. Celle-ci se pourvoit en appel de ce jugement sans toutefois requérir de la Cour d'appel du Québec un ordre de surseoir. Entre temps, dans une longue lettre datée du 21 mars 1989, le juge en chef Gobeil demande à l'appelante de mettre un terme à ses interventions publiques et, notamment, de s'abstenir de tout commentaire relatif au mandat de la Chambre de la jeunesse, à la conception qu'elle entretient de son rôle de juge auprès de ce tribunal et à l'état des ressources disponibles pour les enfants. Cette requête du juge en chef ne gêne aucunement le juge Ruffo qui se dit déterminée à poursuivre ses activités.

Au terme de son enquête, dans un rapport déposé auprès du Conseil le 19 septembre 1990, le Comité conclut que quatre des manquements formulés par M. Lapointe sont fondés. Trois des quatre membres du Comité ayant entendu l'affaire considèrent que la réprimande est une sanction suffisante dans les circonstances. Dans un rapport minoritaire, l'honorable Yvon Mercier, juge en chef associé de la Cour du Québec et président du Comité, estime pour sa part que la conduite de l'appelante commande que soient engagées des procédures de destitution à son égard. Ce même jour, en conséquence, suivant la recommandation du Comité, le Conseil réprimande l'appelante. Celle-ci intervient publiquement dès le dépôt du rapport du Comité, en commente abondamment les résultats et manifeste son intention ferme de maintenir une conduite similaire en dépit de la réprimande dont elle est l'objet.

C'est dans ce contexte que l'honorable Albert Gobeil dépose auprès du Conseil sa propre plainte à l'endroit de l'appelante le 5 octobre 1990. Il s'agit d'un document fort détaillé, appuyé de nombreuses pièces, dans le cadre duquel le juge en chef reproche à l'appelante d'adopter des comportements incompatibles avec le *Code de déontologie* et de manquer, notamment, à son devoir de réserve et à son obligation de préserver l'indépendance de la magistrature.

Le Conseil statue sur la recevabilité de la plainte le 17 octobre 1990 et constitue un comité d'en-